THE SENATE LE SÉNAT

PROMISES TO KEEP:

IMPLEMENTING CANADA'S HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

Report of the Standing Senate Committee
on
Human Rights

Chair
The Honourable Raynell Andreychuk

Deputy Chair
The Honourable Sheila Finestone, P.C.

December 2001

MEMBERSHIP

The Honourable Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Gérald-A. Beaudoin
* Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)
Ethel Cochrane
Marisa Ferretti Barth
Noël Kinsella
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Vivienne Poy
Nicholas Taylor
The Very Reverend Lois Wilson

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators Isobel Finnerty, Mobina Jaffer, Serge Joyal, P.C., Colin Kenny, Jean Lapointe, Rose-Marie Losier-Cool, Lorna Milne, Donald Oliver, Gerard Phalen, Marcel Prud'homme, P.C., James Tunney, and Charlie Watt were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:
David Goetz, Research Officer

Till Heyde
Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 10, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations; and

That the Committee report to the Senate no later than Wednesday, October 31, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, October 18, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the date for the presentation by the Standing Senate Committee on Human Rights of the final report on its study into issues relating to human rights, and, *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, which was authorized by the Senate on May 10, 2001, be extended to Friday, December 21, 2001; and

That the Committee be permitted, notwithstanding the usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in this Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Chair's Forward..... 1

Summary of Recommendations..... 3

I) The Machinery of Government and Human Rights in Canada..... 5

A. Introduction: Human Rights in Canada and Beyond..... 5

B. Domestic Human Rights Mechanisms in Canada..... 10

C. International Human Rights in Canada..... 14

1. Acceptance of International Human Rights Obligations by Canada..... 14
2. Implementation of International Human Rights Obligations by Canada 16
   a. International Mechanisms for State Compliance..... 16
   b. Canada's Domestic Implementation of Its International Human Rights Obligations..... 17
      i) The Effect of International Human Rights Law on Canadian Law..... 17
      ii) Canada's Approach to Legislative Implementation..... 19
      iii) International Human Rights Implementation and Canadian Federalism..... 22

II) The Need for a Parliamentary Human Rights Committee..... 25

III) Issues for Further Study..... 31

A. Canada and the Human Rights Treaty Bodies..... 31

B. Parliament and the Treaty-Making Process..... 32

C. Legislative Implementation of International Human Rights Instruments.... 33

D. Reviewing Proposed Legislation for Consistency with Human Rights..... 34

E. International Human Rights and Canadian Federalism..... 36

F. Human Rights Treaties Not Yet Signed or Ratified by Canada..... 37

G. Canadian Accession to the *American Convention on Human Rights*..... 38

H. The Right of Privacy..... 39

IV) Immediate Recommendations..... 41

A. Canada's Representation at the United Nations Human Rights Commission..... 41

B. Canada's Outstanding International Human Rights Reports..... 42

C. Balancing Human Rights and Security..... 43

D. Discrimination on the Basis of Social Condition..... 43

E. Canada's Human Rights Commissions..... 44

F. International Human Rights Web-Site..... 47

G. Supporting the Work of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies..... 47

H. Conference of Federal, Provincial, and Territorial Ministers Responsible for Human Rights..... 48

V) Conclusion..... 51

Appendix A: Witnesses..... 53

Appendix B: Selected Documents Prepared for or Received by the Committee During this Study..... 57

102-05263/

CHAIR'S FORWARD

We Canadians pride ourselves on the importance we attach to human rights and the major role that we have played in promoting such rights on the international scene. Coming from a diversity of backgrounds, and being enriched by a multitude of experiences, we have sought to build a society based on tolerance, equality, dignity, and respect for all. While we may not have always succeeded perfectly in this goal, our country has nevertheless served as a model for the rest of the world.

The establishment by the Senate, in March of this year, of its first standing committee dealing exclusively with human rights provides a concrete illustration of our commitment to fostering and protecting the rights for which Canadians have worked so hard, and to which we attach so much importance. This Committee provides a tangible expression of the deeply felt moral and legal duty of all Senators – indeed of all Canadians – to ensure that our country does its utmost to protect and encourage respect for human rights. This Committee will provide a unique interface between governmental and non-governmental actors in the human rights field, and its work will allow parliamentarians to deepen their knowledge of human rights issues. It will thereby help ensure that human rights issues receive the concentrated attention they merit and that all parliamentarians are better able to fulfil their responsibility to protect and promote such rights.

In light of the vast range of issues at play in the human rights field, this Committee received, as an initial Order of Reference, authority to conduct an intense introductory study of issues relating to human rights generally, including the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. The goal of our work at this preliminary stage was to identify points for future study and, if possible, to provide immediate recommendations. We soon realized that one of the major issues needing to be addressed is the gap that has developed between our willingness to participate in human rights instruments at the international level and our commitment to ensuring that the obligations contained in these instruments are fully effective within this country. As this Report identifies, the growing discrepancy between Canada's international human rights obligations and the measures actually taken to implement them has the potential to be harmful to our human rights reputation, and to deny Canadians rights to which they are entitled.

This Committee received input from a variety of recognized experts who have spent considerable time grappling with these issues. Based on their contributions and our own reflections and analyses, this Report identifies a number of immediate recommendations. But such a complex field, involving the interaction of the national and international systems and the detailed workings of the government apparatus, will require intense future study. We have therefore also identified a series of issues meriting examination in the future. It is our intention to seek authority from the Senate to delve into some or all of these points in the detail they require. It should, of course, be noted that other issues for study that are not dealt with in the Report may also be identified in the future – in such cases, the Committee would also seek appropriate authority from the Senate to conduct studies.

The members of the Committee, and other Senators who participated in its deliberations, of course bore the brunt of having to absorb and analyse a vast array of sometimes very complex issues. To them I would like to extend my heartfelt thanks for their co-operation. I look forward to working with them in the future.

I would particularly like to thank Senator Sheila Finestone, the Deputy Chair of the Committee. Throughout her long parliamentary career Senator Finestone has shown a deep interest in and devotion to human rights. Her imminent departure from the Senate leaves all of us – both in the Senate and throughout Canada – so much the poorer. It is to be hoped that she will continue to use her boundless energy to work for human rights, and that she will continue to follow the work of this Committee closely.

I have already mentioned the contribution of our witnesses. They provided us with valuable insights and allowed us to benefit from the extensive work they have done in the human rights field. I thank them most deeply for this, and I look forward to benefiting from their knowledge in the future.

Finally, I would also like to thank the staff from both the Senate and the Library of Parliament who were involved in this study. It is not an easy task to give guidance and support to a new committee. In this regard, I would like to give special recognition and appreciation to Mr. Till Heyde, Clerk of the Committee, and Mr. David Goetz, the Committee's Researcher, who gave such timely and professional advice in the planning of the Committee's work and delivering such a comprehensive Report in such a timely manner.

This Report is dedicated to human rights defenders wherever they may be in this fragile world.

Raynell Andreychuk
Chair

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that, given the particular significance of Canada's role at the upcoming 2002 session of the United Nations Human Rights Commission, the Government of Canada should:
   a) appoint someone of ambassadorial ranking as its representative at the Commission; and
   b) ensure that the Canadian delegation includes active and informed parliamentarians of all parties (including independents), and from both Houses who have experience and interest in the human rights field.

2. The Committee recommends that, within the existing reporting processes as presently structured, the Government of Canada, in co-operation with the provincial governments and the territories, take the necessary steps to ensure that all Canada's outstanding reports to the various international human rights treaty bodies are submitted by 31 March 2002.

3. The Committee recommends that the Government of Canada assign to the Canadian Human Rights Commission, along with sufficient resources, the task of conducting a human rights impact analysis of the new security and counter-terrorism measures to verify whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights.

4. The Committee recommends that the Government of Canada draft and table in Parliament amendments to the *Canadian Human Rights Act* that would add "social condition" as a prohibited ground of discrimination.

5. The Committee recommends that the Government of Canada respond to the *Canadian Human Rights Act* Review Panel's 2000 Report during the current Session of Parliament. In the context of this response, the Government should address the following issues:

a) Adding express references to key international human rights instruments to the *Canadian Human Rights Act*.

b) The need to ensure a greater dedication of resources to the Canadian Human Rights Commission's mandates with respect to human rights promotion and education as well as legislation and policy review.

The Committee further recommends that the Government of Canada, possibly through the Law Commission of Canada working in consultation with the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA), take steps to develop a model human rights code for consideration by all Canadian jurisdictions.

6. The Committee recommends that the Government of Canada ensure that the international human rights instruments to which Canada is a party, as well as information on any complaint mechanisms, be consolidated and made easily accessible to Canadians via the Internet, and that Canadians be made aware of how to access this information.

7. The Committee recommends that the Government of Canada initiate consultations with appropriate representatives of the provincial and territorial governments with a view to better utilizing and supporting the work of CASHRA.

8. The Committee recommends that the Government of Canada take the necessary steps to reinstate the practice of regular federal, provincial, and territorial meetings on human rights at the ministerial level. These meetings should be held on at least a triennial basis.

PROMISES TO KEEP:

IMPLEMENTING CANADA'S HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

I) THE MACHINERY OF GOVERNMENT AND HUMAN RIGHTS IN CANADA

A. Introduction: Human Rights in Canada and Beyond

The people who have come together in this Committee have brought to bear their experience and commitment to the cause of human rights in order to "examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations," as the Senate has authorized.[1] This is indeed both a broad and important mandate.

This Committee represents a first for the Senate: a standing committee to deal exclusively with human rights. Conscious of the historical significance of the establishment of this body and of the specific subject area in which we are working, we have made it a policy to hold all of our committee meetings in public and not to revert to the use of *in camera* sessions – even for administrative meetings.

The creation of this Committee by the Senate of Canada at this point in our history is also a significant statement by the Senate on the importance of human rights in the political life of this nation. Now more than ever, nations' commitments to human rights are being tested, at the very point in time when both global threats and opportunities are bringing states closer together.

---

1 The Committee has not yet had the opportunity to examine the complex situation of Aboriginal peoples in Canada, although this may well be an issue for future study. Our analysis of Canada's machinery of government with respect to human rights does not, therefore, specifically address Aboriginal self-government arrangements.

The opportunities and challenges of globalization and regional integration, as well as new and potent threats posed by terrorism and other trans-national crime, have come at a critical juncture in the evolution of human rights. It might be said that we are entering the third phase in the development of human rights.

The first phase was the recognition of the concept of human rights and providing for their legal protection within national society. The second phase was the development and bringing into force of international instruments intended to secure the benefits of human rights for all the people of the world.

Both of these earlier phases demanded and received the commitment, dedication, passion, and sacrifice, of countless individuals serving in various roles and capacities: non-governmental human rights activists, political figures, public servants, union organizers, and courageous and persistent private individuals pursuing justice for themselves and others.

The third phase of human rights on which we are now embarked demands that we actually live by our human rights commitments. It is about implementation of rights, but more than just that, it is implementation over the long haul. Unfortunately, much of the passion and excitement generated by the struggles to establish human rights during the first two phases seems to have dissipated.

Having succeeded in enshrining human rights into law domestically and internationally, for many the battle appeared to be won. But this has not been the case. Achieving success in the third phase of human rights is not guaranteed by successes in the first two phases. The battle can still be lost. The passion and commitment that accompanied the first two phases are now needed as much as ever.

In fact, the successes in the creation of human rights *law* have ironically led to a certain amount of complacency about human rights. In Canada, the entrenchment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has led to a greater awareness of human rights

throughout the country. At the same time, it has allowed many citizens and policy-makers to simply entrust to the courts the job of looking after human rights. Human rights are now, in the eyes of many people, a matter for lawyers and judges.

While the Charter exceeds international law in some respects, in other areas, it does not guarantee that our international obligations have been satisfied. This gap in human rights protection has not been compensated for elsewhere in the system, although the courts have recently shown a willingness to make greater use of Canada's international human rights obligations in their legislative interpretation.

In Canada, international treaty commitments must be implemented through domestic legislation in order to have full force and effect within this country. Human rights treaties are not self-executing in Canada. Yet some of the requisite legislative action has not been forthcoming. In areas where there is a gap between Canada's domestic human rights protections and the international instruments it has ratified, this absence of implementing legislation means that Canada is not entirely fulfilling its international commitments and risks denying its people access to certain of their human rights. Moreover, Canadians and international human rights bodies have begun to notice this gap.

This is clearly an embarrassing position for Canada as a nation having a well-deserved reputation as a leading nation in the field of human rights. As Canadians, we enjoy extensive human rights protections through our domestic legal system and, in particular, as a result of federal and provincial human rights legislation and the constitutional guarantees enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Beyond these domestic achievements, Canada has been at the forefront of the international human rights movement. Canada is a party to over 30 international human rights instruments (some place the number much higher) covering a broad array of human rights areas, including: basic civil liberties and political rights; social, economic, and cultural rights; labour standards for workers; refugee protection; and international humanitarian law, among others. Furthermore, Canada often plays a leading role in developing and

promoting new international human rights initiatives, as it did recently with respect to the international ban on anti-personnel landmines and the statute for the establishment of a permanent International Criminal Court.

It is perhaps not surprising that Canada would become a world leader in human rights. Canada has had to confront and reconcile different cultures, languages, and religions from its very inception as a nation. Tolerance and mutual respect were the only way forward for Canada. There were, of course, many bumps in the road and even backsliding along the way. Even with Canada's record of respect for human rights, violations of these rights have taken place in our country, and unfortunately continue to occur. Canada's record of respect for human rights has plenty of negative marks. But a nation such as ours could not survive without developing a certain commitment to the principles of equality and acceptance of diversity. So we found a way forward, and we have been able to share our experiences and expertise with the world in order to prod and assist the international community in moving forward on human rights.

So, as we have done with these past challenges, we can and must find a way to move forward through the implementation phase of our human rights journey. We must do it for ourselves and our own people whose rights are at stake, and also for others around the world who need our example and our encouragement.

What is the way forward for implementing Canada's human rights obligations?

Part of the way forward must involve a change in attitude and perspective.

Acceptance and adoption of human rights guarantees is not the last step, but the first step. Courts and tribunals and international bodies are useful and important tools for implementing and protecting human rights. But the existence of these mechanisms cannot give rise to complacency. Respect for human rights is an obligation that falls on all of us, and we cannot delegate our responsibility for human rights to institutions and then forget about them. Obviously, certain members of society, such as those in

government and Parliament, have an added responsibility in this area. Human rights are not just legal rights to be used as a basis for obtaining judicial remedies in the event of violation. Human rights must be taken into account at all stages of public policy and law-making, and by all actors in the process, before violations occur.

International human rights obligations are no less binding upon us than our domestic guarantees. Obviously, our international commitments cannot be enforced to the same extent without converting them into domestic law. But this is precisely the problem. Signature and ratification of international human rights treaties carries with it an obligation to submit to international scrutiny. But, in addition, we have an obligation to effectively implement the rights within Canada, in a manner that goes beyond mere reliance on the Charter. International human rights are not simply promises we make to other countries or to the international community as a whole. They are rights that all people have and that we have pledged to respect and implement in our country. Human rights belong to the people, not to the states who ratify the treaties. Part of the problem in Canada is that the domestic/international dichotomy that is so firmly embedded in our legal system pervades our thinking outside the courts as well.

Another part of the way forward, recognizing that we all have responsibilities for human rights, is to build new institutional partnerships to better implement our human rights commitments, particularly our international ones. The executive government cannot do it alone. It is not a question of taking power from the Cabinet and the departments. It is instead about Parliament playing its proper role in a democracy. That role cannot remain limited to passing whatever implementing legislation the executive deems necessary to fulfil a treaty commitment. Parliament should be involved in scrutinizing such treaty commitments to begin with and in helping to determine what may be required by way of implementation. Parliament also has a role to play in ensuring that human rights, both domestic and international, are respected in subsequent legislation. Others have a role to play too, such as non-governmental organizations, the courts, and human rights commissions. But only Parliament can offer the necessary forum for public education

and debate of these issues, as well as the necessary public accountability for the government.

We think that this Committee itself can be an important part of the way forward by helping Parliament as a whole to find its appropriate role in human rights and by providing a dedicated public forum for human rights issues and highlighting these issues on the public agenda. It is also to be hoped that, through the creation and work of this Committee and through some of the reforms that we will be recommending now and in the future, some of the passion and spirit that accompanied Canada's efforts in the earlier phases of our human rights journey will be rekindled. This alone would be ample justification for our endeavours.

B. Domestic Human Rights Mechanisms in Canada

Long before human rights were constitutionally entrenched in this country, they were championed by a variety of non-governmental groups and actors. Organized labour, the women's rights movement, other human rights groups, and political activists, church groups, etc., all played a role and continue to do so. The tireless lobbying of government by these groups eventually would lead to legislative changes. Initially such redress was often directed at specific groups or grievances. Ultimately, the linkages between what all of these various groups were pursuing and the overarching concept of human rights was recognized, and broader, more systematic remedies were devised.

Prior to this coalescing of various claims and interests into the more generic notion of human rights that we know today, the legal protections were more haphazard. In Canada, the common law offered some protection to civil liberties and due process in the form of judicial interpretive presumptions against legislative interference. In addition, some provisions of the 1867 Constitution do contain selective protections for at least certain minority communities.

It is really with the adoption of statutory bills of rights, such as the *Canadian Bill of Rights* of 1960, and human rights codes by the provinces and by Parliament in the mid to late twentieth century, culminating with the addition to the Constitution in 1982 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, that effective efforts were made to entrench systematically human rights into Canadian law and government.

Canada's domestic human rights protections can be divided into two categories:

1) traditional civil liberties and due process rights, fundamental freedoms, and political rights, which consist essentially of constraints on governmental and legislative action; and
2) anti-discrimination laws, which prohibit discrimination on various grounds in society generally, and which apply to both public and private actors.

The application of the first category of domestic human rights protections is largely entrusted to the courts. The second category of rights, by contrast, is at least in the first instance enforced by specialized administrative bodies (i.e., the various human rights commissions).

Both the ordinary courts and the human rights commissions offer adjudication on individual complaints regarding human rights violations as well as various judicially enforceable remedies where violations are made out. However, in theory at least, the human rights commission model offers a number of advantages over the traditional courts. Typically, human rights commissions:

- are comprised of persons with expertise in human rights;
- have a broader institutional mandate, which includes promotion of and public education about human rights;
- are more accessible to complainants (they have less formal procedures and, more importantly, if they accept the complaint, the commissions will usually investigate and pursue it on behalf of the complainant);

- can initiate their own reviews of policies and practices, even where no complaint has been filed, and can issue public reports accordingly; and
- are obliged to report regularly to Parliament or to the provincial or territorial legislature, as the case may be, not only on their own operations, but also on the state of human rights in their respective jurisdictions.

Domestic human rights are, of course, also applied to legislation and public policy outside of courts, tribunals, and commissions. Policy and legislation at all levels of government are sometimes voluntarily modified, particularly in the developmental stages, as a result of domestic human rights concerns, especially with respect to the Charter of Rights.

For federal legislation, such a review is a formal legal requirement. The federal Minister of Justice is required by statute to review and certify the compliance of proposed government-sponsored legislation with the rights guaranteed in the *Canadian Bill of Rights* as well as the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.[2]

Parliament also plays a formal role in this area. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, to which most government regulations stand referred,[3] includes among its formal criteria for scrutiny the regulation's conformity with the Charter and the Bill of Rights.[4] In the case of Private Members' Bills, compliance with the Charter is among the criteria applied by the House of Commons Standing Committee on Procedure

---

2 *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, s. 3; *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, s. 4.1; and *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, s. 3.

3 *Statutory instruments Act*, s. 19.

4 Parliament of Canada, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, First Report, 1st Session, 37th Parliament, 14 March 2001.

and House Affairs in selecting such bills as "votable items," which may then proceed to Second Reading consideration.[5]

Apart from these instances, however, while consistency with human rights is, in fact, frequently raised by individual parliamentarians in the course of debating or scrutinizing bills, there is no legal or procedural rule providing for the systematic auditing of bills from the human rights perspective by Parliament.

Of course, in Canada as elsewhere, human rights are not an absolute – they are subject to the principle of proportionality. In the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this principle finds expression in the general limitations clause, section 1. While guaranteeing the rights set out in the Charter, this section subjects them to such "reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society." Moreover, most domestic human rights in Canada, including most of those in the Charter, are subject to express legislative derogation.[6] However, such derogation is extremely rare and is controversial, both in principle and in practice. Furthermore, in the case of the Charter, legislative derogation must be renewed every five years. As a result, such derogations are not politically easy for governments in Canada.

Although it is by no means perfect, Canada's machinery of government is responsive to its domestic human rights obligations. Such rights are effectively entrenched into domestic constitutional and statute law and may be invoked before domestic judicial or administrative bodies that can constrain contrary actions by governments and, in some cases, private sector actors.

---

5 House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Seventieth Report, 1st Session, 36th Parliament, 20 April 1999.

6 Under section 33(1) of the Charter, Parliament or a provincial legislature can expressly declare that an Act, or a provision of an Act, "shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7-15 of [the] Charter."

Moreover, Parliament plays a key role in the realization of domestic human rights. Parliament, and the corresponding provincial and territorial legislatures, are of course directly implicated in the creation of domestic human rights instruments. Canadian parliamentarians also have a central role to play in the balancing of human rights with other societal objectives. Parliament has certain duties and opportunities to scrutinize legislation from a human rights perspective. Also, as indicated above with respect to the Charter, all governmental limitations on, and derogations from, the human rights guaranteed therein must be endorsed by Parliament or the provincial legislatures, as the case may be.

Although there is certainly room for improvement in Canada's system of domestic human rights protection, which this Committee can look into in the future, that system is, as shall be seen, far superior to that which exists with respect to Canada's international human rights obligations.

C. International Human Rights in Canada

1. Acceptance of International Human Rights Obligations by Canada

As we have said earlier, Canada has made a significant contribution to the development of international human rights. Canada was at the table and played a key role in the drafting of the *Universal Declaration of Human Rights*, which was unanimously adopted by the United Nations General Assembly in 1948. Despite the fact that human rights were not always respected in Canada, or perhaps because of that, we were able to bring our experience and perspectives as a diverse and relatively young nation to the international stage.

The end of the Second World War was a defining moment for international human rights. There was at that time an increasing recognition, suggested in the Preamble to the United Nations Charter, that individual human beings, and not just nations, were the proper subjects of international law and rights. International criminal tribunals were holding

individual state military and civil officials responsible for crimes against humanity, often committed against their fellow citizens under the cover of national law, as well as for traditional violations of the laws of war. There was a gradual awakening to the idea that all the people of the world had or should have certain human rights, as a minimum guarantee, and that nations and governments should be accountable under international law for respecting these rights.

The Universal Declaration was an explicit recognition of this ideal, but it was not in itself a binding legal instrument. So the work began to create actual treaties obliging governments to accept and implement human rights in their countries. The two international covenants adopted by the United Nations in 1966 – one on civil and political rights, and one on social, economic and cultural rights – were the key results of these efforts. Other international human rights instruments covering more specific fields would soon follow. Canada often played a key role in promoting these efforts and moving them forward.

Canada is, of course, a party to the six major international human rights instruments, including: the *International Covenant on Civil and Political Rights*; the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*; the *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*; the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*; and the *Convention on the Rights of the Child*. These instruments have all established treaty bodies, which are committees of experts in the various human rights fields chosen from among the States Party to the various conventions. These treaty bodies, which make non-binding decisions, are charged with monitoring state compliance with the rights set out in the treaties.

Canada became party to these international instruments through actions taken entirely at the executive level: signature by diplomatic representatives and ratification by the Governor in Council (i.e., the federal cabinet). Prior provincial consent was usually

obtained by the federal government before signature and ratification. Again, however, this consent was given only by the executive government of the province or a representative thereof. Before Canada ratifies any treaty, departmental officials conduct a review and analysis of existing laws in order to determine whether any amendments or new laws will be required to comply with the treaty, or whether Canada should enter a reservation or statement of understanding at the time of ratification.

Contrary to the situation in most western democracies, such as the United States, there is no requirement in Canada for approval, or even involvement, by Parliament or the provincial legislatures, where applicable, in the acceptance of new international legal obligations by Canada through adherence to treaties. This is not to say that the issue of becoming party to the international instrument may not be discussed or even debated on an *ad hoc* basis. There is, however, no requirement for parliamentary approval or study.

2. Implementation of International Human Rights Obligations by Canada

a. International Mechanisms for State Compliance

There are two major mechanisms at the international level for monitoring state compliance with these human rights conventions: review and assessment of periodic compliance reports prepared by each state party; and hearing and ruling on complaints from individuals alleging non-compliance by their state. All six major human rights treaties require periodic compliance reports. However, only four of the six have individual complaint mechanisms, and these are all optional for states party to the treaties.

Canada participates in the individual complaints processes under the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the Torture Convention. Canada has not so far opted to participate in those established in respect of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination and the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women.

However, the views and decisions of these treaty-monitoring bodies are not binding on Canada, either under international or domestic law. Moreover, their political effect is diminished by the fact that there is no formal or public process in Canada that is dedicated to following up on the observations, findings, and recommendations of these bodies with respect to Canada's human rights performance.

b. Canada's Domestic Implementation of Its International Human Rights Obligations

i) The Effect of International Human Rights Law on Canadian Law

Canada is a "dualist" state, meaning that international treaties to which Canada has adhered do not, in and of themselves, alter its domestic law. International treaty law must be incorporated into Canadian domestic law through legislation in order to have direct legal effect. Therefore, while signing and ratifying an international covenant gives the illusion of Canada's compliance, in reality it has no legal effect in our domestic law. Canadians, including lawyers and judges, know little about international human rights law, although this is slowly changing.

Dualism, which is prevalent among Commonwealth states, is in contrast with the "monist" approach dominating in the United States and among states with a civil law tradition. In a monist system, duly ratified treaty provisions that are self-executing (i.e., capable of judicial application without further legislative action) automatically become part of the state's domestic law and can override prior conflicting statute law.

Monist states can be further divided into various sub-groups: 1) those states where treaty law has a status equivalent to domestic statutes, such as the United States,[7] Italy, and

---

[7] While the United States is theoretically a monist state, when it comes to international human rights treaties it is, in practice, a dualist state because of the declarations it makes upon ratification. In its resolutions ratifying international human rights treaties, the United States Senate has adopted the practice of stipulating that such treaties are deemed not to be self-executing. As a result, courts in the United States are prevented from directly applying human rights treaties in their decisions. See: Louis Henkin, "U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker," (1995) 89 *American Journal of International Law* 341; and Thomas Buergenthal,

Germany; 2) those states where treaties are superior to statute law, such as France, the Netherlands, Costa Rica, Belgium, and Switzerland (the Netherlands goes the furthest by also subordinating their Constitution to their international treaty obligations); and 3) other states that have accorded constitutional status to all or particular human rights treaties to which they are party, such as Spain and various states of Latin America.[8]

The difference between dualist and monist states in terms of the domestic effect of treaties does not extend to customary international law, which, even in the dualist states of the Commonwealth, forms part of domestic common law – although, as such, it is superseded by valid statute law covering the same ground.[9] However, in the case of Canada, Professor Toope has indicated that the courts have left the situation rather unclear on this point.[10]

It should be noted that there is a solid democratic rationale for the different effects of treaties in dualist versus monist states. In monist states, the national legislature must approve treaties as part of the state's ratification process, whereas in dualist states such as Canada, ratification is entirely the prerogative of the executive or Crown. Although the dualist model may seem less progressive from the point of view of efficient domestic incorporation of international law norms, its intent is to safeguard the democratic

---

"Modern Constitutions and Human Rights Treaties," (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, at 211-212 and 220-23.

8 Thomas Buergenthal, "Modern Constitutions and Human Rights Treaties," (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, at 213 and 215-19; and Committee Evidence, 1 October 2001 (Peter Leuprecht).

9 See, e.g.: William A. Schabas, "Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada," (July 2000) 79 *Canadian Bar Review* 174, at 182. The leading judicial affirmation of this principle is found the British House of Lords decision in *Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 All E.R. 881, per Lord Denning M.R.

10 Committee Evidence, 24 September 2001.

legislative process by ensuring that the laws and rights of the people are not altered without the consent of their elected and appointed representatives.

ii) Canada's Approach to Legislative Implementation

Although legislative incorporation is necessary to fully implement treaty rights and obligations, the vast majority of Canada's international human rights treaty obligations have not been the subject of implementing legislation. This means that Canadians cannot, through their courts, compel government respect for their international human rights as such. This appears to be contrary to the spirit if not the actual terms of the international human rights instruments themselves.

For instance, Article 2(3) of the *International Covenant on Civil and Political Rights* requires states:

> (a) To *ensure* that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated *shall* have an *effective* remedy…;
> (b) To *ensure* that any person claiming such a remedy *shall* have his right thereto determined by competent judicial … or other competent authority provided for by the legal system of the State, and *to develop the possibilities of judicial remedy*;
> (c) To *ensure* that the competent authorities *shall enforce* such remedies when granted. (Italics added)

The requirement clearly expressed in this provision for states to ensure that their people have a mandatory right to effective and enforceable remedies – preferably through a judicial determination – for violations of the rights set out in the Covenant strongly suggests that effective incorporation of the rights of the Covenant into domestic law is intended. Any doubt on the matter should be eliminated by Article 2(2) of the Covenant, which provides:

> Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or other measures

as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.

Canada frequently points to the Charter of Rights and the various federal and provincial human rights statutes as fulfilling its obligations for domestic implementation of the Covenant and of other international human rights instruments. However, these do not fully discharge Canada's international obligations in the area of human rights. Though similar, and in some respects superior, to the rights recognized in the international treaties to which Canada is a party, the Charter of Rights and its other domestic human rights legislation do not cover all its international human rights obligations. This has been noted by the United Nations Human Rights Committee itself, which is charged with monitoring state compliance with the *International Covenant on Civil and Political Rights*:

> The Committee is concerned that gaps remain between the protection of rights under the Canadian Charter and other federal and provincial laws and the protection required under the Covenant, and recommends measures to ensure full implementation of Covenant rights. In this regard the Committee recommends that consideration be given to the establishment of a public body responsible for overseeing implementation of the Covenant and for reporting on any deficiencies.[11]

Of course, it is true that while unincorporated treaties do not necessarily alter Canadian domestic law, they can and do influence its interpretation. A common law doctrine, which applies in Canada, holds that in interpreting legislation, courts should presume that Parliament intended to legislate in a manner consistent with its international treaty obligations. Inferred implementation enjoys a tenuous existence in respect of the status of ratified international treaties within domestic law. Professor Toope stated before the Committee: "Whether that kind of inferred transformation is real transformation is a difficult question, and one that is giving rise to interpretative problems in our courts."[12] Nevertheless, it is clear that the courts can make use of international human rights law in interpretation. As former Chief Justice Dickson of the Supreme Court of Canada

---

11 Human Rights Committee, 65th Session, CCPR/C/79/Add.105, 7 April 1999, at paragraph 10.

12 Committee Evidence, 24 September 2001.

observed, given that international human rights instruments were part of the context in which the Charter was drafted and adopted, these instruments should be viewed as providing "a relevant and persuasive source" for Charter interpretation and, furthermore, that "the *Charter* should generally be presumed to provide protection at least as great as that afforded by similar provisions in international human rights documents."[13]

Moreover, there have been some indications of an inclination by the courts to use international human rights law in the interpretation of domestic law. In the 1999 Supreme Court of Canada decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,[14] the majority of the Court ruled that, notwithstanding that Canada had not incorporated the United Nations *Convention on the Rights of the Child* into its domestic law, the Convention's principle of making the "best interests of the child" a primary consideration in decision-making concerning children should inform the Department's exercise of its "humanitarian and compassionate" discretion in deportation cases.[15]

While we, along with a number of the witnesses who appeared before us, applaud the increased effect that the courts seem to be giving to international human rights law through their decisions, we believe strongly that Canada cannot rely on the judiciary to solve its problem of inadequate implementation of its treaty obligations. Inadequate implementation of international human rights commitments is not fundamentally a legal or constitutional problem. Rather it is one of political will.

---

13 *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alberta)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at 348-350. This point was made by Chief Justice Dickson, also writing for Justice Wilson, who dissented from the majority on other grounds.

14 [1999] 2 S.C.R. 817.

15 [1999] 2 S.C.R. 817, at paras. 69-73.

The disjuncture between Canada's international human rights commitments and its domestic law cannot be allowed to go unaddressed. Nor is it either fair or proper to sit back and hope that the courts will rescue Canada from the inconsistencies of its approach to implementing international human rights. A new approach must be found. Otherwise, the continued failure of governments in Canada to systematically address the domestic legal implications of international human rights treaties it has voluntarily ratified could leave this country open to charges of hypocrisy and has the potential to diminish Canada's moral authority as a leading voice for human rights in the international arena.[16]

iii) International Human Rights Implementation and Canadian Federalism

Since adherence to international human rights standards relates primarily to the conduct of states' internal rather than external affairs, federal states such as Canada must take account of the constitutional limits on the jurisdiction of the national government to implement such commitments. Under Canada's Constitution, human rights cut across the jurisdictions of different levels of government.

The national governments of some federal states, such as the United States and Australia, have the constitutional authority to legislate to implement treaty obligations, even when the subject matter of the legislation would otherwise fall within the jurisdiction of their state governments. In Canada, however, the federal government does not have such a power.[17]

The federal Governor in Council (in effect, the federal cabinet) does have the legal authority to unilaterally bind Canada internationally by signing and ratifying international

---

16 See, e.g.: Ken Norman, "Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach," (February 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law* 291; and Committee Evidence, 24 September 2001 (Stephen Toope).

17 See: *Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario* (Labour Conventions Case), [1937] A.C. 326 (P.C.).

agreements. But the federal government cannot unilaterally implement these obligations if provincial laws and policies are affected.[18]

Under international law, however, the lack of legislative jurisdiction and other obstacles flowing from a state's domestic law (including its constitution) cannot be used as a valid excuse for failing to implement an international treaty obligation.[19]

Therefore, in order to avoid the problem of being internationally accountable for obligations that it cannot fulfil, the federal government has adopted the practice of consulting with the provinces and territories, and obtaining their consent, before signing and ratifying treaties relating in whole or in part to matters within their jurisdiction.

In the case of human rights treaties, this practice was formalized in an agreement reached at a 1975 meeting of federal and provincial ministers responsible for human rights. The two levels of government also agreed on provincial involvement in the preparation of periodic reports and in responding to observations from treaty bodies on the provincial components of such reports, as well as in responding to complaints relating to provincial laws and programs. To provide an ongoing forum for communication and consultation between the various governments on Canada's international human rights obligations, the ministers at the 1975 conference also set up the Continuing Committee of Officials on Human Rights comprised of civil servants representing relevant federal departments as well as each of the provincial and territorial governments.[20]

However, the process established under the 1975 federal-provincial agreement has a number of significant limitations. The Continuing Committee of Officials meets behind closed doors and does not have any policy or decision-making authority. The responsible ministers have not met in some thirteen years. None of the governments is held

---

18 The Honourable Gérald-A. Beaudoin, with the collaboration of Pierre Thibeault, *Le fédéralisme au Canada*, Montreal, Wilson & Lafleur, 2000, pages 883-888.

19 *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Article 27.

20 On this matter, see, for example, the Honourable Noël Kinsella, *Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Committee of Officials Responsible for Human Rights*. Reference may also be made to the Honourable Gérald-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada*, at page 882.

accountable for its human rights performance, and there is no public scrutiny or input. As the situation with regard to the recent *Waldman* decision against Canada by the United Nations Human Rights Committee has demonstrated, there is certainly no mechanism for pressuring either level of government to live up to its commitments.[21] While non-governmental organizations have, in recent years, been consulted during the preparation of Canada's reports to the treaty bodies, this is not a transparent process to which the general public has access. The Continuing Committee offers no opportunity for any public debate or follow-up to the observations, findings, and recommendations of the treaty bodies – nor was such a role ever intended for it.

The real issue and problem is not, however, that the Continuing Committee of Officials on Human Rights is not providing a public forum for domestic accountability and scrutiny of Canada's implementation of its international human rights commitments. This is not its job. The real problem for Canada is that no other official body or institution of government is performing this function either.

---

21 This decision is discussed in more detail in Section III-E.

II) THE NEED FOR A PARLIAMENTARY HUMAN RIGHTS COMMITTEE

There appears to be a significant democratic deficit with respect to human rights in Canada, particularly in the area of the acceptance and implementation of Canada's international human rights commitments. Parliament has to a great extent been cut out of the loop. Yet, ironically, Parliament is the very institution that could play a key role in addressing many of the failings of the current process, and in opening up this area of Canada's machinery of government to greater public scrutiny and awareness.

Parliament is a unique forum for public debate and governmental accountability, in which the official representatives of the people of Canada are the main participants. Parliamentarians come from all walks of life and backgrounds. They are, as a body, generalists, although, individually, they may have specific expertise. Collectively, they are dedicated to serving their communities and their nation, rather than any particular cause or issue. These attributes make Parliament and parliamentarians uniquely well-suited to balancing different and sometimes competing public policy objectives.

But assessing the proper role of Parliament goes beyond issues of institutional talents and abilities. Our parliamentary system of government requires that Parliament debate and scrutinize government policy and balance competing policy objectives. Unfortunately, this mandate is all too often not fully exercised.

Obviously, neither this Committee nor Parliament as a whole can be solely responsible for Canada's human rights law and policy. Other entities clearly have a role to play and responsibilities to fulfil. We are not interested in taking over the responsibilities of existing bodies or institutions. We are, however, concerned that Parliament assume its proper role in dealing with human rights in this country.

The executive government, and more specifically the key federal departments of Justice and Foreign Affairs, must continue to play a leading role in developing Canadian law and policy in the area of human rights. They have the responsibility, the resources, and the

organization to perform this role. However, the executive cannot do it alone. This is not an issue of competence or political commitment with respect to human rights. Rather, this is a basic question of achieving an appropriate institutional balance and division of labour in a representative parliamentary democracy.

The courts also have a role to play in the interpretation and elaboration of human rights in Canada, particularly in applying the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Recently, in cases such as the *Baker* decision of the Supreme Court of Canada, the courts have demonstrated an increased willingness to construe Canada's domestic laws in light of its international human rights obligations. We were told that this judicial trend is likely to continue.[22] This is a useful development in our view.

But this positive approach taken by the courts cannot, indeed must not, relieve Parliament of the need to insert itself more fully into the discussion of human rights in Canada. Indeed the fact that the courts may be turning more to unimplemented human rights treaties (i.e., treaties in whose adoption Parliament has had no role under our current process) for guidance in interpreting Canadian law should serve to underscore the need for a greater parliamentary role in this area.

As important as it is to have judicial safeguards, it is always preferable for human rights issues to be taken into account at the "front end," as legislation and policy are being developed. It is better for public law and policy to respect human rights at the outset and not only after a rights holder is put to the trouble of litigation or, worse still, forgoes asserting his or her right, either for the sake of convenience or due to ignorance about the rights that he or she has.

Moreover, for a number of international human rights – particularly those in the area of economic, social, and cultural rights – there is a significant political content which parliamentarians are better suited than judges to weigh and apply.[23]

---

22 Committee Evidence, 29 October 2001 (William Schabas).

23 Committee Evidence, 11 June 2001 (Ken Norman) and 5 November 2001 (Errol Mendes).

Finally, civil society groups have been playing an enormously positive role in lobbying governments and critiquing their laws and policies, as well as drawing attention to human rights problems both domestically and internationally. As we heard during this study, non-governmental organizations working in the human rights field frequently play an invaluable role in providing human rights treaty bodies, to which national governments report, with alternative information and perspectives on the state of affairs in that country. We have been told that the relevant federal departments are increasingly seeking the input of civil society groups in the course of developing their policy positions and preparing for appearances at international fora. We believe that these are all positive things. Indeed, we look forward to providing civil society groups with an additional forum for their activities. But these groups are not themselves a substitute for Parliament's involvement.

Civil society groups lack Parliament's constitutional mandate to represent the people in general. They also lack Parliament's responsibility, which comes with its legislative function, for making hard choices in balancing different public policy objectives. By contrast, Parliament must constantly attempt to reconcile different political and social objectives and concerns in light of a broad, over-arching conception of the public interest.

This being said, precisely because Parliament as a whole is a generalist body and must address a variety of policy imperatives, it is vital that any enhanced role for Parliament in human rights be structured so as to ensure that human rights do not get lost in the shuffle, but are instead the subject of focussed attention. This is why this Committee was created and why other countries have also embraced the notion of a parliamentary committee devoted to human rights. The first report delivered at the 1993 Inter-Parliamentary Union symposium on the role of parliaments in the area of human rights observed: "Parliaments should have a specific mechanism where the promotion of human rights, including the rights of minorities, would be centralized."[24] A number of other countries, including

---

[24] *Parliament: Guardian of Human Rights*, Inter-Parliamentary Symposium, Budapest, 19-22 May 1993, at p. 20, para. 12.

Australia and, more recently, the United Kingdom, have already established parliamentary committees at the national level that are exclusively devoted to human rights issues.

The creation of a parliamentary committee for human rights also has the potential to give a greater sense of urgency to human rights issues and gives visible encouragement to those within and outside government who are working to give human rights a greater priority in the public policy agenda.

Moreover, it is particularly appropriate that this parliamentary human rights committee be a Senate committee. The Senate also a body that, as a number of witnesses reminded us, has more of a mandate for regional and minority representation than the House of Commons. The Senate also has a greater continuity in membership and, as an appointed body, is more insulated from pressures from the executive government, the media, and short-term public opinion. All these factors make the Senate an institution that is especially conducive to the consideration of human rights issues.

During the course of our initial study, we were gratified to note the interest, indeed excitement, that the establishment of this Committee has generated. The witnesses were virtually unanimous in their assessments that something on the parliamentary side of the equation has been lacking in Canada on this issue.

As the remaining sections of this Report illustrate, the witnesses who appeared before us had no shortage of suggestions regarding recommendations, areas for future study, and suggestions as to the ongoing roles that this Committee could undertake. Some of the suggested roles for this Committee include:

- reviewing and scrutinizing Canada's reports to treaty bodies, as well as those bodies' observations and decisions on complaints concerning Canada;

- providing a public vehicle for parliamentary and civil society input into Canadian foreign policy positions regarding human rights, particularly in respect of the treaty bodies and the United Nations Human Rights Commission;
- looking into the issue of human rights treaties that Canada has not yet acted upon and trying to clarify the concerns and obstacles and, where appropriate, help to move the process forward;
- scrutinizing bills for compliance with domestic and international human rights; and
- providing a forum for the discussion of federal-provincial-territorial issues regarding the implementation of Canada's international human rights commitments.

All these potential functions are things that are currently not being done consistently, at least not in the context of a public parliamentary forum. Even a few of these functions would keep the Committee very busy. It would appear that we have tapped into a significant amount of pent-up demand for a greater parliamentary role in this important public policy area. In any event, it seems clear that this Committee is in a unique position to make a significant contribution to Canada's machinery of government with respect to human rights.

III) ISSUES FOR FURTHER STUDY

We have heard from some of the best experts on human rights and the machinery of government. A number of issues came up repeatedly in the evidence of these experts. We have identified issues that we believe are worthy of further exploration by the Committee and we intend to go back to the Senate for authorization to study these areas further.

A. Issue for Further Study: Canada and the Human Rights Treaty Bodies

Under the terms of the six major global human rights instruments, Canada is required to submit period reports every few years assessing its performance and progress with respect to the rights set out in the conventions. These reports are currently prepared entirely by officials from the relevant federal, provincial, and territorial government departments. While, at the federal level at least, there have been some efforts to receive input from interested non-governmental organizations, these reports are not publicly reviewed or scrutinized prior to being sent to the international treaty body.

A number of witnesses suggested that Canada's reporting process *vis-à-vis* the international human rights treaty bodies should be made more transparent. More particularly, it was indicated to us that a parliamentary committee such as this one would be a useful forum for parliamentary and public input, and education, with respect to Canada's reports on its human rights performance.[25]

Canada's draft reports could be scrutinized by this Committee prior to their submission to the treaty bodies and the Committee could also consider the treaty bodies' concluding observations on Canada's reports as well as their decisions on any complaints against Canada, along with any governmental response or follow-up. In the course of such reviews the Committee could hear from interested civil society groups and independent

---

[25] Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky), 11 June 2001 (Ken Norman), 24 September 2001, (Stephen Toope), 29 October 2001 (William Schabas), and 5 November 2001 (Errol Mendes).

experts, as well as representatives from relevant federal, provincial, or territorial government departments.

B. Issue for Further Study: Parliament and the Treaty-Making Process

From the early days of Canada's independence on the world stage in the 1920s until approximately the late 1950s, debate and approval by Parliament of international treaties prior to Canada's ratification was the norm. However, since that time, Parliament's role in the treaty-making process has declined substantially. Not only has it been decades since a treaty was submitted to Parliament for pre-ratification approval, but even the simple practice of tabling treaties in Parliament after ratification has been discontinued in recent years.[26] As Dean Peter Leuprecht observed to this Committee, it is striking that "there is a growing body of international law, but a diminishing involvement of Parliament in treaty-making."[27]

Moreover, in most other western democracies, national parliaments play a much more significant role in the approval or scrutiny of international agreements. The recent example of Australia's Joint Committee on Treaties, established in 1996, was pointed to repeatedly in testimony to the Committee as a model worthy of study. Under that system, while Parliament does not have to approve treaties, they do have to be submitted to a standing joint committee of the Australian Parliament for scrutiny prior to binding action being taken by the executive government. The executive must also prepare and table a "National Interest Analysis" which sets out the various implications for the country of assuming the obligations in the treaty, including the need for legislative action.

Many of the expert witnesses who came before us urged a greater role for Parliament in the scrutiny of Canada's treaty commitments.[28]

---

26 Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Seventh Report, *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*, April 2000, pp. 73-74.

27 Committee Evidence, 1 October 2001.

28 Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky), 11 June 2001 (Ken Norman), 24 September 2001 (Stephen Toope), 1 October 2001 (Peter Leuprecht), and 26 November 2001 (Charles Ferris).

Such an enhanced role for Parliament in the treaty-making process would not be designed to take anything away from the power and prerogative of the executive with regard to signing and ratifying treaties. Rather, it would be to ensure that there is a way for parliamentarians to input in a timely way their opinions about the substance of the treaty. It would also be a way for parliamentarians to question, prior to ratification, the adequacy of the government's plans with respect to legislative implementation.

Such a process could be particularly useful in the case of international human rights instruments. It could provide an opportunity and a forum for assessing the adequacy of the government's plans for domestic legal implementation of such a treaty prior to Canadian ratification.

Furthermore, the apparent movement on the part of the judiciary toward greater use of unimplemented treaties in the interpretation of legislation – exemplified in the Supreme Court's recent decision in the *Baker* case – makes the argument for a resurgence of Parliament's involvement with treaties all the more compelling.

C. Issue for Further Study: Legislative Implementation of International Human Rights Instruments

A number of witnesses told us frankly that the Government of Canada must do a better job of translating its international human rights commitments into domestic law. The government has frequently not been sufficiently rigorous in ensuring that this sort of translation has occurred. As a result, gaps have emerged, either in terms of the scope or substance of the protected rights, or in the remedies that are made available. Canadians are thus being denied certain of their rights in some cases and Canada's international human rights reputation risks being needlessly jeopardized.

It may well be, as some have cautioned, that a policy of wholesale legislative incorporation of international human rights instruments would be problematic –

contradictory international norms in some areas being one difficulty.[29] Another impediment would be provincial jurisdiction. Nonetheless, it seems clear that there is room to do more than we have been doing. As one witness put it, Canada needs to find a better framework to bring its international obligations into its domestic law.[30]

Even if greater use is made of the technique of legislative incorporation of human rights treaties, careful review of existing and subsequent legislation for compliance with treaty obligations would remain a critical task, and one in which Parliament can and should be involved.

D. Issue for Further Study: Reviewing Proposed Legislation for Consistency with Human Rights

When Canada proposes to ratify a treaty, be it one dealing with human rights or otherwise, a review of existing legislation is conducted to determine whether there are any inconsistencies between current Canadian law and the obligations under the treaty. If inconsistencies are found, then the government must decide, if it still wishes to proceed with ratification, whether the inconsistent legislative provision should be amended, or whether a reservation or statement of understanding should be attached to Canada's ratification. After ratification, however, there is no ongoing review of new legislation for consistency with treaty commitments in Canada.

While there are some reviews of proposed legislation in Canada to ensure consistency with human rights, the process is neither comprehensive nor systematic. First of all, these reviews do not normally consider Canada's international human rights obligations.[31] In addition, aside from the review of regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and the vetting of House of Commons Private Members' Bills by its Committee on Procedure and House Affairs, there is no explicit involvement of Parliament in the review process.

---

29 Committee Evidence, 11 June 2001 (Irit Weiser).
30 Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil).
31 Committee Evidence, 11 June 2001 (Irit Weiser and John Holmes).

The Canadian Human Rights Commission does review certain proposed legislation as part of its statutory mandate. Moreover, in these legislative reviews, we have been told that the Commission has recently begun incorporating international human rights law into its analyses.[32] However, due to the priority that the Commission must give to handling complaints, the Commission must necessarily be somewhat selective in its interventions in this area. In addition, the procedure currently followed is for the Commission to address any human rights concerns regarding legislation to the Minister of Justice. If it is not satisfied with the Minister's response, and if it feels strongly enough about the matter, the Commission will request to appear before the parliamentary committees studying the proposed legislation. The Commission will also sometimes publicize its concerns through press releases and on its web-site.

It may be that the Department of Justice, perhaps with the help of the Department of Foreign Affairs and International Trade, should extend its certification of the compliance of bills and proposed regulations with the Canadian Charter and the Bill of Rights to cover at least the major international human rights instruments that Canada has ratified.

Parliament, possibly through this committee, should also be involved more formally in the systematic review of proposed legislation for consistency with domestic and international human rights instruments. Other parliamentary democracies, such as Australia and the United Kingdom, have established specific parliamentary committees for this purpose. A number of the witnesses who appeared before the Committee endorsed the idea of such a process for Canada.[33]

In taking on this role, Parliament should establish a strong liaison with the Canadian Human Rights Commission, which, if given proper resources specifically for this aspect of its mandate, could be Parliament's most valuable resource in reviewing legislation

---

32 Committee Evidence, 26 November 2001 (Michelle Falardeau-Ramsay).

33 Committee Evidence, 24 September 2001 (Stephen Toope), 1 October 2001 (Peter Leuprecht), and 5 November 2001 (Errol Mendes).

from the perspective of human rights. This Committee should play a leading role in establishing and co-ordinating this relationship with the Commission.

E. Issue for Further Study: International Human Rights and Canadian Federalism

While Canada, through the federal government, speaks with one voice internationally, under our Constitution it is exclusively for the provinces to implement any international treaty obligations that relate to their areas of jurisdiction. Therefore, problems arise for the federal government when provincial laws or policies threaten to place Canada in a position of non-compliance with its treaty commitments. Internationally, such internal jurisdictional divisions do not excuse a country from fulfilling its legal obligations.

The recent decision of the United Nations Human Rights Committee on the *Waldman* complaint illustrates the problem. Provincial laws and policies in Ontario that provide for the public funding of Roman Catholic schools, but not those of any other religious denomination, were successfully challenged under the *International Covenant on Civil and Political Rights*. Canada, as the responsible State Party, was held by the treaty body to be in breach of the Covenant. All the federal government could apparently do was urge provincial compliance. Ontario has refused. As was indicated to us, this type of situation is unacceptable and harmful to Canada's international reputation on human rights. [34] As Professor Bayefsky observed: "[i]f the provinces are able to say that they have no obligation to adhere to those international obligations, and the federal government is able to say that it has no obligation to do more than encourage them, what does our ratification mean?"[35]

There should be a way for constitutional impediments to the implementation of Canada's international human rights obligations to be addressed in a transparent way.

---

34 Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky) and 11 June 2001 (Ken Norman).

35 Committee Evidence, 4 June 2001.

Noting the Senate's special mandate to represent regional perspectives and interests, it was indicated to us that a Senate committee, such as this one, could be well-placed to make a valuable contribution in this area by providing a forum for discussing regional concerns arising out of Canada's human rights commitments.[36] This Committee should study the extent to which our particular form of federalism is a support or impediment to furthering international human rights treaty obligations. Through this study, the Committee could also develop proposals and give advice on procedures to enhance compliance.

F. Issue for Further Study: Human Rights Treaties Not Yet Signed or Ratified by Canada

We have already discussed the importance of enhancing Parliament's role in considering proposed new treaty commitments by Canada, with particular emphasis on international human rights instruments. As a number of witnesses indicated to us, parliamentary committees such as this one could also quite usefully play a corollary role with respect to international human rights instruments that Canada has not yet signed and/or ratified. Professor William Schabas noted: "Parliament need not wait passively or idly for the Department of Foreign Affairs or for other ministries to take the initiative in determining whether or not to ratify a treaty. Parliament could actually help to push the agenda forward."[37]

The Committee could analyse the status of outstanding treaties to which Canada has not yet adhered. It could encourage progress by helping to make the treaty more of a priority. The Committee could also provide an official and public forum for the airing of concerns. There needs to be a forum where the political costs and benefits of such agreements can be publicly debated.

---

36 Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky).

37 Committee Evidence, 29 October 2001. See also: Committee Evidence, 26 November 2001 (Charles Ferris).

During the course of its study, the Committee received a UNESCO publication entitled *Human Rights: Major International Instruments, Status as at 31 May 2001*, which indicates those instruments that Canada has not yet signed or ratified. In addition, various witnesses brought the Committee's attention to different treaties that Canada has not yet signed.

In addition to the *American Convention on Human Rights* (discussed separately below), another international human rights instrument that Canada has not signed is the *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Canada is a party to the main Convention, but has not yet signed the Optional Protocol, which would enable the treaty body monitoring the Convention to receive and decide upon complaints against Canada. The Committee was urged to help make signature and ratification of the Optional Protocol more of a priority.[38]

It was also pointed out to the Committee that Canada has not subscribed to another international human rights complaints mechanism, this one concerning the *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, which Canada ratified in 1970.[39]

G. Issue for Further Study: Canadian Accession to the *American Convention on Human Rights*

The *American Convention on Human Rights* provides an important illustration of an international human rights instrument that is unsigned by Canada and where the Committee could play a useful role in facilitating an open public dialogue on the issues surrounding Canada's possible accession to that Convention.

This Convention is the Organization of American States' principal human rights instrument. Canada has now been a member of the OAS for a decade, but has not signed the Convention. Witnesses before this Committee urged that we encourage the government to move forward and ratify this important treaty. A major reason to do so, it

---

38 Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve) and 1 October 2001 (Marilou McPhedran).

39 Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve).

was argued, is not that it provides unique human rights guarantees, but that ratification would allow Canada to participate more fully in the OAS human rights system.[40]

However, concerns have been expressed in Canada about Article 4 of that Convention. It has been suggested that a very simple and carefully tailored reservation or statement of understanding would meet the relevant objections.[41] However, there is apparent reluctance on the part of some to be seen to contribute to the proliferation of reservations to human rights treaties. In any event, the matter has not moved forward and official concerns and deliberations are not being publicly aired or discussed, nor has there been any responsible inquiry or oversight by parliamentarians.

These and other issues need to be explored publicly in order to engage the public, to hear the views of relevant groups, and to facilitate decisions at the political level.

H. Issue for Further Study: The Right of Privacy

One area of human rights that has been under growing pressure in recent years with the ever-increasing reliance on information technology has been the right to privacy. Now, with the new global emphasis on security and counter-terrorism, the right of privacy will be under almost unprecedented challenge.

This is all the more a concern here in Canada, where, in the opinion of some, the right of privacy is already somewhat under-protected in our domestic human rights laws. The right of privacy as such is not enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, as we heard from various witnesses, privacy does not generally fall under the jurisdiction of our human rights commissions.[42] While there are statutory regimes dealing with the protection of privacy, they are usually limited to the protection of personal information supplied to governments. As Professor Schabas noted, the right to

---

40 Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve), 24 September (Warren Allmand), and 29 October 2001 (William Schabas).

41 Committee Evidence, 29 October 2001 (William Schabas).

42 Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil and Charles Ferris).

privacy is an area where Canada's domestic human rights protections fall short of international standards.[43]

Article 17 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* provides that "[n]o one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation." No similar explicit protection for privacy as such is contained in Canada's human rights laws.

The values underlying the human right of privacy are broader than issues of safeguarding personal information in the hands of government or compliance with established procedures in the gathering of evidence for criminal investigations or security intelligence, as important as these are. How Canadian law and policy can be reformed to enhance the status and protection of individual privacy as a human right will be an important, challenging, and timely area for further study by the Committee.

---

[43] Committee Evidence, 29 October 2001.

IV) IMMEDIATE RECOMMENDATIONS

A. Canada's Representation at the United Nations Human Rights Commission

The United Nations Human Rights Commission in Geneva is the foremost body on human rights in the United Nations system. As Philippe LeBlanc observed to the Committee, "the UN Commission on Human Rights [is] the highest forum internationally for dealing with human rights violations by states."[44]

The Commission is comprised of 53 member states, which are elected on a regional basis. For the purposes of representation on the Commission, Canada is in the "Western Europe and Others" group, or WEOG. This regional group is comprised of Western Europe, Canada, the United States, Japan, Australia, and New Zealand. WEOG has historically been the group to initiate and promote human rights actions at the Commission.

This year, for the first time since the Commission's creation, the United States was not elected to membership on the Commission. In the upcoming 2002 session of the Commission, Canada will be the only non-European member on the Commission from the WEOG group. It seems likely, therefore, that Canada will play a pivotal role on the Commission in the coming year. With the events of September 11 and following, Canada's role at the Commission becomes even more crucial, given the absence of the United States, and given that the Commission will likely take up the issue of human rights in the context of national and international measures against terrorism.[45]

In recent years, though Canada's official representative has been the Minister of Foreign Affairs, the working heads of our delegations to the Commission have been officials who have not been of ambassadorial rank. As Philippe LeBlanc strongly urged us,[46] it will be particularly important, in light of the foregoing factors, for Canada's delegation to the

---

44 Committee Evidence, 5 November 2001.
45 Committee Evidence, 5 November 2001 (Philippe LeBlanc).
46 Committee Evidence, 5 November 2001.

upcoming session of the Commission to be headed by a representative at the ambassadorial level.

Recommendation

The Committee recommends that, given the particular significance of Canada's role at the upcoming 2002 session of the United Nations Human Rights Commission, the Government of Canada should:

1. **appoint someone of ambassadorial ranking as its representative at the Commission; and**
2. **ensure that the Canadian delegation includes active and informed parliamentarians of all parties (including independents), and from both Houses, who have experience and interest in the human rights field.**

B. Canada's Outstanding International Human Rights Reports

As the relevant government officials acknowledged in their evidence to us, Canada has fallen behind in meeting its deadlines for submission of periodic reports to various international human rights treaty bodies.[47] The reason given for this is the necessarily cumbersome process of co-ordinating the preparation of reports by the various federal, provincial, and territorial governments. We were told that it is the intention of the various governments, through their representatives on the Continuing Committee of Officials on Human Rights, that all Canada's outstanding reports to the human rights treaty bodies be submitted by the end of the current fiscal year. We would like to support and underscore the importance of achieving this goal in order to ensure that Canada is brought up to date in its reporting obligations with all due speed.

Recommendation

The Committee recommends that, within the existing reporting processes as presently structured, the Government of Canada, in co-operation with the provincial governments and the territories, take the necessary steps to ensure that

---

[47] Committee Evidence, 11 June 2001 (Norman Moyer and Adele Dion).

all Canada's outstanding reports to the various international human rights treaty bodies are submitted by 31 March 2002.

C. Balancing Human Rights and Security

In the aftermath of September 11th, increased resources, both financial and legal, are being committed to the global fight against terrorism. It is precisely at times such as these that those committed to human rights need to be most vigilant. But who is assessing the overall and cumulative impact of these new security and anti-terrorism measures on human rights? In this era of increasing investment in security, there needs to be a corresponding commitment to safeguarding human rights. Yet it is not a matter of choosing between security and human rights, but rather one of achieving an appropriate balance between them. The expertise and independence of the Canadian Human Rights Commission make it a well suited body, if given appropriate resources, to undertake a serious study of whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights. Canada has an opportunity to provide international leadership by conducting such an analysis.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada assign to the Canadian Human Rights Commission, along with sufficient resources, the task of conducting a human rights impact analysis of the new security and counter-terrorism measures to verify whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights.

D. Discrimination on the Basis of Social Condition

In his appearance before us, Harinder Mahil, the Acting Chief Commission of the British Columbia Human Rights Commission, reiterated the recommendation of his Commission and of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA) that Canada's federal, provincial and territorial human rights codes be amended to include

"social condition" as a prohibited ground of discrimination.[48] Such a change has also been recommended by the Canadian Human Rights Act Review Panel in its June 2000 report as well as the Economic, Social, and Cultural Committee in its December 1998 concluding observations on Canada's Third Report under the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Poverty has long been recognized as a contributing factor in the discrimination suffered by various disadvantaged social groups.[49]

Canada could be a leader in better understanding poverty as a human rights issue. During the previous Parliament, the Senate of Canada had the foresight to adopt a Private Senator's Public Bill, Bill S-11, which would have amended the *Canadian Human Rights Act* to prohibit discrimination based on social condition. Regrettably, this bill was defeated in the House of Commons. We think that the government should revisit this important issue and bring this matter before the present Parliament for legislative action.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada draft and table in Parliament amendments to the *Canadian Human Rights Act* that would add "social condition" as a prohibited ground of discrimination.

E. Canada's Human Rights Commissions

The Committee heard from the top officials of the Canadian and various provincial human rights commissions.[50] From their evidence, we have derived a number of ideas for improvements to Canada's human rights laws. We have already addressed the issue of discrimination on the basis of social condition.

---

48 Committee Evidence, 26 November 2001.
49 Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil).
50 Committee Evidence, 29 October 2001, 26 November 2001, and 10 December 2001.

Other issues that arose from the evidence include:

- *Making specific references to key international human rights instruments in the Canadian Human Rights Act as well as in provincial and territorial human rights codes.* The status and relevance of international law for our domestic commissions, tribunals, and courts involved in the application of human rights law must be made clear. The historical connection is clear and the law should reflect this reality. Moreover, such legislative references to international human rights law would help to ensure that our human rights commissions can live up to the minimum international standards for such bodies set out in the 1991 United Nations Paris Principles. Among other roles, the Paris Principles mandate that domestic human rights commissions "promote and ensure the harmonization of national [read: domestic – i.e., federal, provincial and territorial] legislation … and practices with the international human rights instruments to which the State is a party…"
- *Ensuring that the educational and promotional mandates of human rights commissions in Canada receives adequate emphasis and resources.* The promotion and education roles of human rights commissions do not receive the financial resources that they should. Promotion and educational activities can play an important role in preventing future discrimination and human rights violations. Yet the commissions are obligated to give priority to handling specific complaints, which takes up most of their resources.
- *Ensuring adequate resources for human rights commissions' role in reviewing proposed legislation and policies.* Human rights commissions in Canada have the mandate to conduct such reviews. When they are able to conduct these analyses and publicize their findings, this aspect of human rights commissions' work can be invaluable for parliamentarians. But, again, because of the emphasis on their complaint redress function, commissions must, in the absence of a reference from the government, be selective in their interventions on proposed laws or policies.

- *Making human rights commissions more directly answerable to Parliament or the legislature, rather than through a government minister.* This is currently the process which is followed for the federal Auditor General and Chief Electoral Officer. Similar processes for human rights commissions would help to emphasize their independence from the executive government.
- Promoting greater uniformity in the human rights legislation across federal, provincial and territorial jurisdictions.

Since some of these issues were also raised in the 2000 Report of the *Canadian Human Rights Act* Review Panel, the Government could address them in the context of its response to that Report.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada respond to the *Canadian Human Rights Act* Review Panel's 2000 Report during the current Session of Parliament. In the context of this response, the Government should address the following issues:

1. **Adding express references to key international human rights instruments to the *Canadian Human Rights Act.***
2. **The need to ensure a greater dedication of resources to the Canadian Human Rights Commission's mandates with respect to human rights promotion and education as well as legislation and policy review.**

The Committee further recommends that the Government of Canada, possibly through the Law Commission of Canada working in consultation with CASHRA, take steps to develop a model human rights code for consideration by all Canadian jurisdictions.

F. International Human Rights Web-Site

Professor Anne Bayefsky observed to the Committee that the whole process of Canada's periodic reporting to the international human rights treaty bodies suffers from a lack of consistent and significant media attention. The Department of Canadian Heritage, which is instrumental in putting together Canada's periodic reports, does make Canada's reports, and the treaty bodies' observations, available on its web-site. However, apart from this and some other selective initiatives, public outreach and education on international human rights obligations and enforcement mechanisms is generally quite limited. As a result, Canadians who have these rights, including the right to bring complaints to certain of the treaty bodies, may have no idea how to access them. As Canada is bound by these legal instruments, through which rights of the people of Canada have been recognized, these instruments should be publicized and easily accessible like other laws.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada ensure that the international human rights instruments to which Canada is a party, as well as information on any complaint mechanisms, be consolidated and made easily accessible to Canadians via the Internet, and that Canadians be made aware of how to access this information.

G. Supporting the Work of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies

The Committee heard from Keith Norton, the Chief Commissioner of the Ontario Human Rights Commission.[51] Among other matters, Mr. Norton shed some light on the important work done by CASHRA. This Association provides a valuable interface among the federal, provincial, and territorial human rights commissions. CASHRA helps

---

51 Committee Evidence, 29 October 2001.

to facilitate the co-ordination and development of policies among the human rights bodies and regularly brings forward its collective wisdom on human rights matters in the form of policy resolutions, which its members take back to their respective governments. From time to time, CASHRA also seeks to intervene in important court cases involving human rights.

CASHRA's activities are funded by fees levied on each of the participating commissions, roughly according to the population that each serves and represents. However, this funding arrangement appears to be inadequate. Mr. Norton indicated that CASHRA's financial resources are very limited – to the point where, in its interventions in key human rights litigation, it is relying on legal counsel working on a *pro bono* basis.[52] The current President of CASHRA, Harinder Mahil of the B.C. Human Rights Commission, also strongly urged that the organization be given specific roles and resources by the various governments.[53] It should be noted that, at least with respect to the Canadian Human Rights Commission, there is a statutory obligation for the Commission "to maintain close liaison with similar bodies or authorities in the provinces in order to foster common policies and practices."[54]

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada initiate consultations with appropriate representatives of the provincial and territorial governments with a view to better utilizing and supporting the work of CASHRA.

H. Conference of Federal, Provincial, and Territorial Ministers Responsible for Human Rights

While the Continuing Committee of Officials on Human Rights meets semi-annually to exchange information relating to Canada's international human rights obligations, it is comprised of civil servants and has no decision-making or policy-making role.

---

52 Committee Evidence, 29 October 2001.
53 Committee Evidence, 26 November 2001.
54 *Canadian Human Rights Act*, section 27(1)(c).

Moreover, the Continuing Committee meets behind closed doors and its members and activities are not accessible or directly accountable to the Canadian public.

We were informed that there has not been an intergovernmental meeting on human rights at the ministerial level in some thirteen years.[55] This is clearly far too long a hiatus. As this Report and our study have shown, there is no shortage of important questions facing Canada in the area of human rights implementation, and existing processes are in need of reassessment and reform. Without face-to-face ministerial involvement, human rights challenges facing Canada will be diminished or ignored.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada take the necessary steps to reinstate the practice of regular federal, provincial, and territorial meetings on human rights at the ministerial level. These meetings should be held on at least a triennial basis.

---

55 Committee Evidence, 11 June 2001 (Norman Moyer).

V) CONCLUSION

Earlier in this Report we outlined the three phases in the development of human rights. We are currently in the third phase, which requires that we actually live up to our human rights obligations. During this third phase, Canada is uniquely placed to be at the forefront of the necessary maturation of the machinery of government dealing with human rights. The Committee therefore feels that it is both timely and essential that Parliament's role in dealing with human rights-related issues expand. Parliament and parliamentarians must become more active in dealing with human rights, and in developing the machinery of government so that it is equipped to deal with these issues in an appropriate manner. We must, in effect, assert and expand upon Parliament's rightful role in dealing with human rights issues.

This need for increased parliamentary involvement in the human rights field, especially in ensuring respect for internationally derived rights, is particularly important in an emerging international environment in which new global security issues are, understandably, attracting growing attention. In such circumstances, Parliament must be involved in arriving at an appropriate balance between human rights and security concerns.

Human rights can only flourish in an environment of good governance that is respectful of the rule of law. But even these attributes are not, in themselves, sufficient conditions. As this Report identifies, Canada, despite its generally positive record, cannot be complacent when it comes to dealing with human rights issues. This Committee can be instrumental in meeting the challenges that we face in this respect. We can help translate support for human rights into concrete measures and actions. We are ready and willing, indeed eager, to begin addressing the issues enumerated within this Report.

APPENDIX A: WITNESSES

Issue	Date	Witnesses
2	Monday, 4 June 2001	*As an Individual:* Professor Anne F. Bayefsky, Department of Political Science, York University. *From Amnesty International Canada:* Alex Neve, Secretary-General.
	Monday, 11 June 2001	*From the Department of Canadian Heritage:* Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, and Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights. *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs, and International Women's Equality Division; John T. Holmes, Director, United Nations, Criminal, and Treaty Law Division. *From the Department of Justice:* Irit Weiser, Director, Human Rights Section; Paul Rishworth, University of Auckland. *As an Individual:* Professor Ken Norman, University of Saskatchewan.
3	Monday, 24 September 2001	*From Rights and Democracy:* The Honourable Warren Allmand, P.C., President. *As an Individual:* Professor Stephen J. Toope, Faculty of Law, McGill University.

	Monday, 1 October 2001	*As Individuals:* Marilou McPhedran, Program Director, International Women's Rights Project, York University; Dean Peter Leuprecht, Faculty of Law, McGill University.
4	Monday, 29 October 2001	*As an Individual:* William Schabas, Director, Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway. *From the Canadian Human Rights Foundation:* Ruth Selwyn, Executive Director; François Crépeau, Faculty of Law, University of Montreal; El Obaid Ahmed El Obaid, Faculty of Law, McGill University. *From the Ontario Human Rights Commission:* Keith Norton, Chief Commissioner.
	Monday, 5 November 2001	*As Individuals:* Professor Errol P. Mendes, Faculty of Law University of Ottawa; Philippe LeBlanc, Permanent Delegate of the Dominican Order at the United Nations Commission on Human Rights in Geneva.
5	Monday, 26 November 2001	*From the British Columbia Human Rights Commission:* Harinder Mahil, Acting Chief Commissioner. *From the New Brunswick Human Rights Commission:* Charles Ferris, Legal Counsel. *From the Nova Scotia Human Rights Commission:* James E. Dewar, Q.C., Chair; Mayann E. Francis, Executive Director.

From the Canadian Human Rights Commission:
Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;
John Hucker, Secretary General;
Richard Tardif, General Counsel.

Monday, 10 December 2001

From the Manitoba Human Rights Commission:
Janet Baldwin, Chairperson.

From the Saskatchewan Human Rights Commission:
Donna Scott, Director.

APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING THIS STUDY

Documents Prepared by the Committee's Research Staff

1. Briefing Notes on Human Rights Obligations and the Machinery of Government in Canada, 18 September 2001.
2. *Canadian Domestic Human Rights – Selected Documents*, 12 June 2001.
3. *Canada's International Human Rights Obligations – Selected Documents*, 12 June 2001.
4. *Human Rights and the Legislative and Treaty-Making Processes: Comparative Material on the Role of Parliament and Parliamentarians*, 17 August 2001.
5. *International and National Human Rights Law Systems: Selected Writings*, 18 August 2001.
6. *Regional International Human Rights – Selected Documents: The Council of Europe and the Organization of American States*, 12 June 2001.

Exhibits

1. Amnesty International Canada, *Amnesty Report 2001*.
2. Robert Howse and Makau Mutua, *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, Montreal: Rights and Democracy, 2000.
3. The Honourable Noël Kinsella, *Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Federal-Provincial Committee of Officials Responsible for Human Rights*, n.d.
4. Adeena Niazi and others, letter dated 25 September 2001.
5. Rights and Democracy, *Annual Report, 1999-2000*, Montreal.
6. Rights and Democracy, "Appeal to Governments," 2001.
7. Rights and Democracy, "Board of Directors – 10 June 2001: The Centre's Involvement in Canadian Human Rights Issues."
8. Rights and Democracy, *Is Free Trade a Fair Game? Stand Up for Human Rights*, 2001.
9. Rights and Democracy, Letter to the Right Honourable Jean Chrétien, P.C., M.P. dated 20 September 2001.

Briefs and Other Documents Received from Witnesses and Other Individuals

1. Anne Bayefsky, *Report –The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, April 2001.
2. British Columbia Human Rights Commission, Submission to the Committee with Annexes, 8 November 2001.
3. Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, Memorandum dealing with proposed draft resolutions dated 27 March 2001.

4. Canadian Heritage, *Background Document on the Origins and History of the Continuing Committee of Officials on Human Rights*, 1 October 1999.
5. Canadian Heritage, Presentation on human rights programs, June 2001.
6. Canadian Human Rights Foundation, presentation to the Committee, 29 October 2001.
7. Court Challenges Program of Canada, Brief, November 2001.
8. James E. Dewar and Mayann Francis, Presentation of the Nova Scotia Human Rights Commission, 26 November 2001.
9. Charles Ferris, Submission of the New Brunswick Human Rights Commission, 26 November 2001.
10. International Women's Rights Project, Centre for Feminist Research, York University, Poster Entitled "The First CEDAW Impact Study Overview," June 2000.
11. Manitoba Human Rights Commission, Submission to the Committee with accompanying documents, 10 December 2001.
12. Marilou McPhedran, Susan Bazili, Moana Erickson, and Andrew Byrnes, *The First CEDAW Impact Study: Final Report*, Toronto, 2000.
13. Errol Mendes, "The Role of Parliament in Assessing Canada's Implementation of Its Domestic and International Human Rights Obligations: The Need for a New Approach After September 11, 2001," 5 November 2001.
14. Joan Myles, Letter to the Honourable Raynell Andreychuk dealing with the Newfoundland and Labrador Human Rights Commission dated 5 October 2001.
15. Ken Norman, "Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach," (February 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, pp. 291-308.
16. Paul Okalik, Premier of Nunavut, Letter to the Honourable Raynell Andreychuk dated 18 October 2001.
17. Ontario Human Rights Commission, *Human Rights Commissions and Economic and Social Rights*, n.d.
18. Tina Piper and Wayne MacKay, "The Domestic Implementation of International Law: A Canadian Case-Study," Text of a speech given at Beijing on behalf of Professor MacKay.
19. Prince Edward Island Human Rights Commission, Submission to the Committee, October 2001.
20. Rights and Democracy, *Report of the Think Tank on "Strengthening the United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of Human Rights"*, 2 August 2001.
21. Saskatchewan Human Rights Commission, Submission to the Committee with accompanying documents, 10 December 2001.
22. William A. Schabas, "Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada," (July 2001), 79 *Canadian Bar Review*, pp. 174-195.
23. David Schneiderman, "Implementing International Human Rights Commitments: The Difficulties of Divided Jurisdiction," n.d.
24. Stephen J. Toope, "Inside and Out: The Stories of International Law and Domestic Law," (2001), 50 *UNB Law Journal*, pp. 11-24.
25. Stephen J. Toope, "The Uses of Metaphor: International Law and the Supreme Court of Canada," (March/June 2001), 12 *Canadian Bar Review*, pp. 534-541.

Other Documents

1. Australia, Senate Legal and Constitutional References Committee, *Trick or Treaty: Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, November 1995.
2. Organization of American States, *Lima Declaration: Inter-American Democratic Charter*, 11 September 2001.
3. Vladimir Volodin, *Human Rights: Major International Instruments, Status as at 31 May 2001*, UNESCO.
4. The Honourable the Very Reverend Lois Wilson, *Human Rights Linkages Initiative: Fall 1999, National Consultations, November 26-27, 1999, Ottawa, Canada.*

LE SÉNAT **THE SENATE**

DES PROMESSES À TENIR :

LE RESPECT DES OBLIGATIONS DU CANADA EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
droits de la personne

Présidente
L'honorable Raynell Andreychuk

Vice-présidente
L'honorable Sheila Finestone, C.P.

Décembre 2001

MEMBRES

L'honorable Raynell Andreychuk, *Présidente*

L'honorable Sheila Finestone, C.P., *Vice-présidente*

et

Les honorable sénateurs :

Gérald-A. Beaudoin
* Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)
Ethel Cochrane
Marisa Ferretti Barth
Noël Kinsella
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Vivienne Poy
Nicholas Taylor
La très révérende Lois Wilson

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Isobel Finnerty, Mobina Jaffer, Serge Joyal, C.P., Colin Kenny, Jean Lapointe, Rose-Marie Losier-Cool, Lorna Milne, Donald Oliver, Gerard Phalen, Marcel Prud'homme, C.P., James Tunney et Charlie Watt étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :
David Goetz, attaché de recherche

Till Heyde
Le greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 mai 2001 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le mercredi 31 octobre 2001.

La motion mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 octobre, 2001 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne au sujet de son étude de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, autorisée par le Sénat le 10 mai 2001, soit rapportée au vendredi 21 décembre 2001; et

Que le Comité soit autorisé, par dérogation aux règles usuelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas à ce moment-là, et que le rapport soit réputé avoir été déposé à la chambre du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul C. Bélisle
Le greffier du Sénat

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos de la présidente..... 1

Sommaire des recommandations..... 3

I) Les rouages du gouvernement et les droits de la personne au Canada..... 5

A. Introduction : Les droits de la personne au Canada et au-delà..... 5

B. Les mécanismes touchant les droits de la personne à l'échelle nationale au Canada..... 10

C. Les droits internationaux de la personne au Canada..... 15

1. Acceptation par le Canada des obligations en matière de droits internationaux de la personne..... 15
2. Respect par le Canada des obligations relatives aux droits internationaux de la personne..... 17
   a. Mécanismes internationaux pour le respect par les États..... 17
   b. Respect par le Canada, sur son territoire, de ses obligations en matière de droits internationaux de la personne..... 18
      i) Incidence des lois sur les droits internationaux de la personne sur les lois canadiennes..... 18
      ii) Mise en œuvre par le Canada des mesures législatives..... 19
      iii) Application des droits internationaux de la personne et fédéralisme canadien..... 23

II) Nécessité d'un comité parlementaire des droits de la personne..... 27

III) Questions à examiner plus à fond..... 33

A. Le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne..... 33

B. Le Parlement et le processus de conclusion de traités..... 34

C. Mise en œuvre législative des instruments internationaux en matière de droits de la personne..... 35

D. Vérifier la conformité des lois proposées aux principes des droits de la personne 36

E. Les droits internationaux de la personne et le fédéralisme canadien..... 38

F. Traités sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été signés ou ratifiés par le Canada..... 40

G. Participation du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*..... 41

H. Le droit à la vie privée..... 42

IV) Recommandations immédiates..... 45

A. Représentation du Canada à la Commission des droits de l'homme de l'ONU..... 45

B. Rapports sur les droits de la personne en souffrance au Canada..... 46

C. Équilibre entre droits de la personne et sécurité..... 47

D. Discrimination fondée sur la condition sociale..... 48

E. Les Commissions des droits de la personne au Canada..... 49

F. Site Web sur les droits internationaux de la personne..... 51

G. Appui au travail de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne..... 52

H. Conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne..... 53

V) Conclusion..... 55

Annexe A : Témoins..... 57

Annexe B : Sélection de documents préparés pour le Comité ou reçus au cours de cette étude..... 61

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Nous, Canadiens et Canadiennes, tirons une grande fierté de l'importance que nous accordons aux droits de la personne et du rôle important que nous avons joué dans la promotion de ces droits sur la scène internationale. Issus de milieux divers et enrichis d'une multitude d'expériences, nous cherchons à bâtir une société fondée sur la tolérance, l'égalité, la dignité et le respect pour tous. Même si nous n'y parvenons pas toujours parfaitement, notre pays reste un modèle pour le reste du monde.

En créant, en mars de cette année, son premier comité permanent traitant exclusivement des droits de la personne, le Sénat donne un exemple concret de notre volonté de favoriser et de protéger les droits pour lesquels les Canadiens ont tant travaillé et auxquels nous accordons tant d'importance. L'existence du Comité témoigne de façon tangible du devoir moral et juridique ressenti profondément par tous les sénateurs – en fait par toute la population canadienne – de veiller à ce que notre pays fasse tout son possible pour protéger et encourager le respect des droits de la personne. Le Comité agira comme canal privilégié entre le gouvernement et les intervenants non gouvernementaux dans le domaine et il œuvrera pour approfondir chez les parlementaires la connaissance des questions touchant les droits de la personne. Il aidera ainsi à attirer sur ces derniers toute l'attention qu'ils méritent et à rendre tous les parlementaires plus aptes à assumer leur responsabilité de protéger et de promouvoir ces droits.

Étant donné le large éventail de questions touchant les droits de la personne, l'ordre de renvoi préliminaire du Comité autorise ce dernier à entamer une première étude intensive de l'ensemble des questions, y compris les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales dans le domaine. Notre objectif, à cette étape préliminaire, était de cerner les points à étudier plus tard et, si possible, de formuler des recommandations immédiates. Or, nous nous sommes vite aperçus qu'une des principales questions à aborder concerne l'écart qui s'est creusé entre notre volonté de participer aux instruments internationaux touchant les droits de la personne et notre engagement à bien faire respecter au Canada les obligations contenues dans ces instruments. Comme l'indique le présent rapport, la divergence croissante entre les obligations du Canada à l'échelle internationale et les mesures réellement prises pour les observer risque de nuire à notre réputation et de nier aux Canadiens des droits qui leur reviennent.

Le Comité a recueilli les avis d'un éventail d'éminents spécialistes qui ont consacré beaucoup de temps à ces questions. Le présent rapport formule donc certaines recommandations immédiates en fonction de ces avis et de nos propres réflexions et analyses. Mais un domaine aussi complexe, qui met à contribution des systèmes nationaux et internationaux ainsi que les multiples rouages d'appareils gouvernementaux, nécessite une étude plus approfondie. Nous avons donc relevé une série de questions qui devront être abordées plus tard. Nous avons l'intention de demander l'autorisation du Sénat d'examiner une partie ou la totalité de ces questions avec toute la minutie nécessaire. Il convient aussi de souligner que d'autres sujets, qui ne sont pas mentionnés

dans le présent rapport, pourraient être identifiés à l'avenir, auquel cas, le Comité demandera au Sénat l'autorisation voulue pour effectuer les études nécessaires.

Les membres du Comité et les autres sénateurs qui ont participé aux délibérations ont évidemment fait le gros du travail d'absorption et d'analyse de la gamme de questions parfois très complexes. Je tiens à leur exprimer mes plus chaleureux remerciements pour leur coopération et j'espère avoir l'occasion de travailler de nouveau avec eux.

J'aimerais remercier tout particulièrement le sénateur Sheila Finestone, vice-présidente du Comité. Tout au long de sa carrière parlementaire, le sénateur Finestone a manifesté un vif intérêt et un profond dévouement pour la cause des droits de la personne. Son départ imminent du Sénat nous laissera tous, tant au Sénat que dans le reste du pays, appauvris. Nous ne pouvons qu'espérer qu'elle continuera de consacrer son énergie débordante aux droits de la personne et de suivre de près les travaux du Comité.

J'ai déjà souligné la contribution des témoins. Ils nous ont offert des analyses précieuses et nous ont permis de tirer profit des vastes travaux qu'ils ont réalisés dans le domaine des droits de la personne. Je les en remercie de tout cœur et j'espère avoir l'occasion de puiser de nouveau à la source de leurs connaissances.

En dernier lieu, j'aimerais remercier les employés du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement qui ont participé à l'étude. Il n'est pas facile de conseiller et de soutenir un nouveau comité. À cet égard, j'aimerais souligner tout particulièrement la contribution de M. Till Heyde, greffier du Comité, et de M. David Goetz, attaché de recherche, qui ont su guider le Comité de façon si professionnelle dans la planification de son travail et dans la réalisation de ce rapport exhaustif dans les délais prévus.

Le rapport est dédicacé aux défenseurs des droits de la personne où qu'ils soient dans ce monde fragile.

Raynell Andreychuk
Présidente

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que, compte tenu de l'importance particulière du rôle du Canada à la prochaine séance de 2002 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le gouvernement du Canada :
   a) nomme une personne du rang d'ambassadeur pour le représenter à la Commission; et
   b) veille à ce que la délégation canadienne compte des parlementaires actifs et informés de tous les partis (y compris les indépendants) et des deux Chambres, ayant une expérience et des connaissances du domaine des droits de la personne.

2. Le Comité recommande que, dans le cadre actuel des processus de rapport, le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les territoires, prenne les mesures nécessaires pour remettre, d'ici le 31 mars 2002 aux divers organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne, tous les rapports en souffrance du Canada.

3. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à la Commission canadienne des droits de la personne, avec les ressources suffisantes, la tâche de mener une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste afin de vérifier si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part.

4. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rédige et dépose au Parlement des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à ajouter la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.

5. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada réponde au rapport de 2000 du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au

cours de la présente Session parlementaire. Dans sa réponse, le gouvernement devrait traiter de ce qui suit :

a) L'ajout de références précises aux grands instruments internationaux sur les droits de la personne dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

b) La nécessité de consacrer plus de ressources aux mandats de la Commission canadienne des droits de la personne concernant la promotion et l'éducation, ainsi que l'examen des lois et des politiques proposées.

Le Comité recommande en outre que le gouvernement du Canada, peut-être par l'intermédiaire de la Commission du droit du Canada en consultation avec l'ACCCDP, prenne des mesures pour élaborer un code modèle en matière de droits de la personne à soumettre à l'étude de toutes les administrations canadiennes.

6. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie, ainsi que tout mécanisme de plainte, soient réunis et mis à la portée de tous les Canadiens grâce à Internet, et que des mesures soient prises pour informer les Canadiens de ces renseignements.

7. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne des consultations auprès des représentants compétents des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de mieux utiliser et appuyer le travail de l'ACCCDP.

8. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour rétablir la coutume de réunions régulières entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne. Ces réunions devraient avoir lieu au moins une fois tous les trois ans.

DES PROMESSES À TENIR :

LE RESPECT DES OBLIGATIONS DU CANDADA EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

I) LES ROUAGES DU GOUVERNEMENT ET LES DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA

A. Introduction : Les droits de la personne au Canada et au-delà

Les personnes formant le Comité ont mis à contribution leur expérience et leur engagement à l'égard de la cause des droits de la personne afin d'« étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et [d']examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne », ainsi qu'autorisé par le Sénat.[1] Il s'agit certes d'un mandat vaste et important.

Ce nouveau comité permanent consacré exclusivement aux droits de la personne constitue une première pour le Sénat. Conscients de l'importance historique de la création de cette entité et de notre domaine d'étude particulier, nous nous sommes astreints à tenir toutes les séances du Comité en public et à ne pas recourir à huis clos, même pour les réunions administratives.

La création du Comité par le Sénat du Canada à cette époque de notre histoire exprime clairement aussi toute l'importance que le Sénat accorde aux droits de la personne dans la vie politique du pays. Maintenant plus que jamais, l'engagement des nations à l'égard des droits de la personne est mis à l'épreuve, alors que les États se rapprochent, mus tant par les menaces que les ouvertures à l'échelle mondiale.

---

1 Le Comité n'a pas encore eu l'occasion d'examiner la situation complexe des peuples autochtones au Canada, bien que cette question puisse être approfondie plus tard. Par conséquent, notre analyse des rouages du gouvernement du Canada en ce qui a trait aux droits de la personne ne traite pas des ententes touchant l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Les possibilités et les défis que présentent la mondialisation et l'intégration régionale, ainsi que les nouvelles ou éventuelles menaces découlant du terrorisme et d'autres crimes transnationaux, arrivent à un moment critique dans l'évolution des droits de la personne. Nous pourrions même dire que nous abordons la troisième phase de cette évolution.

La première phase a été la reconnaissance de la notion même de droits de la personne et leur protection juridique au sein de sociétés nationales. La deuxième phase a vu l'élaboration et l'entrée en vigueur d'instruments internationaux conçus pour assurer que tous les citoyens de la planète jouissent des bienfaits des droits de la personne.

Ces deux premières phases reposaient et ont pu compter sur l'engagement, le dévouement, la passion et l'abnégation d'innombrables individus assumant divers rôles et fonctions : activistes non gouvernementaux en matière de droits de la personne, politiques, fonctionnaires, syndicalistes et particuliers courageux et persistants qui ont cherché, à titre individuel, la justice pour eux-mêmes et pour les autres.

La troisième phase des droits de la personne maintenant amorcée exige que nous concrétisions nos engagements. Elle concerne la mise en œuvre de ces droits, mais plus encore, leur mise en œuvre de longue durée. Malheureusement, une bonne partie de la passion et de la ferveur générées au cours des deux premières phases lors des luttes menées pour créer les droits de la personne semble s'être dissipée.

Pour beaucoup, la bataille est gagnée, puisque les droits de la personne figurent maintenant dans des lois canadiennes et internationales. Mais il y a loin de coupe aux lèvres. La réussite des deux premières phases ne garantit en rien le succès de la troisième. Il reste possible de perdre la bataille. La passion et l'engagement qui ont accompagné les deux premières phases restent aussi importants que jamais.

Fait plutôt ironique, le succès qu'a connu l'adoption de *lois* sur les droits de la personne a donné lieu à une certaine nonchalance à l'égard de ces droits. Au Canada, leur enchâssement dans la *Charte canadienne des droits et libertés* a considérablement accru

la sensibilisation partout au pays. Par contre, cela a aussi permis à de nombreux citoyens et décideurs de s'en remettre tout simplement aux tribunaux pour faire respecter ces droits. Aux yeux de beaucoup, les droits de la personne sont maintenant une question qui relève des avocats et des juges.

Si, à certains égards, la Charte va plus loin que le droit international, elle ne garantit pas par ailleurs que nous avons satisfait à nos obligations internationales. Ce vide dans la protection des droits de la personne n'a pas été compensé ailleurs dans le système, même si les tribunaux ont récemment manifesté la volonté de faire davantage intervenir les obligations internationales du Canada, dans leurs interprétations des lois.

Les engagements découlant des traités internationaux doivent, pour être appliqués au Canada, faire l'objet de lois canadiennes qui les rendent exécutoires, car les traités sur les droits de la personne n'ont pas force obligatoire au Canada. Mais toutes les mesures législatives nécessaires n'ont pas toujours été prises. Aux disparités qui existent entre la protection des droits de la personne au Canada et les instruments internationaux que celui-ci a ratifiés, correspond un manque de législation de mise en œuvre qui signifie que le Canada ne respecte pas entièrement ses obligations internationales et, par conséquent, risque de nier à ses citoyens l'accès à certains droits. En outre, des organismes canadiens et internationaux de droits de la personne commencent à remarquer ce décalage.

C'est manifestement une situation gênante pour le Canada, pays qui jouit pourtant d'une réputation bien méritée comme chef de file dans le domaine des droits de la personne. À titre de Canadiens, nous jouissons d'un large éventail de protections des droits de la personne par l'entremise de notre système judiciaire national et, en particulier, comme résultat des lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne et des garanties constitutionnelles qui sont enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au-delà de ces réalisations nationales, le Canada a été à l'avant-scène du mouvement des droits de la personne sur la scène internationale. Le pays participe à plus de 30 mécanismes internationaux pour la défense des droits de la personne (d'après certains, ce nombre est plus élevé) touchant une vaste gamme de secteurs, y compris : les libertés

civiles et les droits politiques de base; les droits sociaux, économiques et culturels; les normes du travail; la protection des réfugiés et le droit humanitaire international. De plus, le Canada joue un rôle de premier plan dans l'élaboration et la promotion de nouvelles initiatives internationales en matière de droits de la personne, comme il l'a fait récemment relativement à l'interdiction internationale des mines terrestres anti-personnel et aux mesures visant l'établissement d'une cour criminelle internationale permanente.

Il n'est peut-être pas étonnant que le Canada soit devenu un chef de file mondial en droits de la personne. Depuis ses débuts, il a dû faire face à différentes cultures, langues et religions et les concilier. La seule façon pour le Canada d'aller de l'avant était de favoriser la tolérance et le respect mutuel. Bien entendu, le parcours ne s'est pas fait sans heurts, et il y a même eu des reculs. Malgré sa culture de respect pour les droits de la personne, le Canada a connu et, malheureusement, continue de connaître des violations de ces droits. Son dossier présente de nombreuses bavures. Mais un pays comme le nôtre ne saurait survivre sans développer une certaine volonté de respecter les principes de l'égalité et de l'acceptation de la diversité. Nous avons donc trouvé une façon d'aller de l'avant et de partager avec le monde nos expériences et notre compétence afin d'aiguillonner et d'aider la communauté internationale à faire des progrès en matière de droits de la personne.

Nous devons donc relever ces nouveaux défis comme nous l'avons fait dans le passé et trouver une façon de faire marche avant dans la troisième phase, celle de l'exécution des droits de la personne. Nous devons le faire pour nous-mêmes et pour ceux dont les droits sont en jeu, ainsi que pour ceux dans le monde qui ont besoin de notre exemple et de nos encouragements.

Comment aller de l'avant et respecter les obligations du Canada en matière de droits de la personne?

Une partie de la solution consiste à changer d'attitude et de perspective.

Accepter et adopter des garanties en matière de droits de la personne constituent la première étape, et non la dernière. Les cours et tribunaux et les organismes internationaux sont des outils utiles et importants pour appliquer et protéger les droits de la personne. Mais l'existence de ces mécanismes ne doit pas provoquer la nonchalance. Le respect des droits de la personne est une obligation qui nous incombe à tous et que nous ne saurions déléguer à des institutions pour ensuite les oublier. Manifestement, certains membres de la société, comme les fonctionnaires et les parlementaires, ont une responsabilité supplémentaire dans ce domaine. Les droits de la personne ne sont pas de simples droits juridiques servant à obtenir des recours judiciaires en cas de violation. Ils doivent être pris en considération à toutes les étapes de l'établissement de politiques et de textes législatifs et par tous les intervenants dans le processus, avant qu'il y ait violation.

Les obligations internationales dans le domaine des droits de la personne sont aussi astreignantes que nos garanties nationales. De toute évidence, il est impossible d'assumer pleinement nos obligations internationales sans les convertir en dispositions législatives nationales. C'est là que se situe le problème. La signature et la ratification de traités concernant les droits internationaux de la personne comportent une obligation de se soumettre à un examen international. Mais nous sommes aussi tenus d'appliquer ces droits au Canada, en allant au-delà de ce que prévoit la Charte. Les droits internationaux de la personne ne sont pas que des promesses que nous faisons à d'autres pays ou à l'ensemble de la communauté internationale. Il s'agit de droits qui reviennent à tous et que nous avons promis de respecter et d'appliquer chez nous. Ces droits appartiennent aux individus, et non aux États qui ratifient les traités. Une des difficultés au Canada est la dichotomie nationale/internationale, qui est si profondément enracinée dans notre appareil judiciaire qu'elle teinte notre façon de penser même loin des tribunaux.

Une autre façon d'aller de l'avant est de reconnaître que nous avons tous des responsabilités à assumer en matière de droits de la personne et de créer de nouveaux partenariats institutionnels afin de mieux respecter nos obligations, particulièrement au niveau international. Le gouvernement exécutif n'y arrivera pas seul. Il ne s'agit pas de dérober le pouvoir au Cabinet ou aux ministères; il s'agit plutôt pour le Parlement de

jouer le rôle qui est le sien dans une démocratie. Il ne peut se contenter d'adopter les mesures législatives jugées nécessaires par l'exécutif pour honorer les engagements d'un traité. Le Parlement doit participer à l'examen de ces obligations et aider à déterminer ce qu'il faut faire pour les mettre en application. Il doit aussi veiller à ce que les droits de la personne soient respectés, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, dans les mesures législatives subséquentes. D'autres intervenants, comme les organismes non gouvernementaux, les tribunaux et les commissions des droits de la personne, ont aussi un rôle à jouer. Mais seul le Parlement peut offrir la tribune nécessaire à l'information et à la discussion publiques sur ces questions, ainsi que demander des comptes au gouvernement.

Nous estimons que le Comité lui-même peut être un élément important de cette marche en avant s'il aide l'ensemble du Parlement à façonner un rôle approprié en matière de droits de la personne, s'il offre une tribune publique spécifique et s'il privilégie ces questions d'intérêt public. Il est aussi à espérer que l'existence et les travaux du Comité et certaines des réformes que nous recommandons, et celles que nous recommanderons plus tard, donneront un souffle nouveau à la passion et à l'énergie qui ont caractérisé les efforts du Canada dans les premières phases de notre parcours des droits de la personne. Cela suffirait pour justifier nos efforts.

B. Les mécanismes touchant les droits de la personne à l'échelle nationale au Canada

Bien avant qu'ils soient constitutionnalisés au Canada, les droits de la personne ont été réclamés par un éventail de groupes et d'intervenants non gouvernementaux. Des mouvements syndicaux et des droits de la femme, d'autres groupements prônant les droits de la personne, des activistes politiques, des groupes confessionnels et d'autres ont joué et continuent de jouer un rôle. Les pressions qu'ils ont exercées inlassablement sur le gouvernement ont fini par provoquer des changements législatifs. Les recours ont d'abord ciblé des groupes ou des griefs particuliers. Mais des liens ont finalement été établis entre les objectifs de tous ces groupes, et la notion suprême de droits de la personne a été reconnue et de vastes recours plus systématiques ont été élaborés.

Avant que ces divers intérêts et demandes ne se fondent pour devenir la notion actuelle plus générale de droits de la personne, les protections juridiques étaient accordées au petit bonheur. Au Canada, la common law a assuré une certaine protection des libertés civiles et la présence de recours sous forme de présomptions interprétatives judiciaires contre l'intervention législative. De plus, des dispositions de la Constitution de 1867 contiennent des mesures de protection sélectives pour au moins quelques communautés minoritaires.

Ce n'est réellement qu'avec l'adoption de déclarations des droits, dont la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, et de codes des droits de la personne par les provinces et par le Parlement du milieu à la fin du XX^{e} siècle, qui ont abouti à l'ajout à la Constitution en 1982 de la *Charte canadienne des droits et des libertés*, que des démarches efficaces ont été entamées pour enchâsser systématiquement les droits de la personne dans le droit canadien.

L'on peut diviser les mesures de protection des droits de la personne à l'échelle nationale au Canada en deux catégories :

1) les libertés civiles traditionnelles et les droits à un recours, les libertés fondamentales et les droits politiques, qui sont essentiellement des limites imposées à l'action gouvernementale et législative;
2) les lois antidiscrimination qui interdisent la discrimination basée sur divers motifs dans la société en général et qui s'appliquent aussi bien aux acteurs publics que privés.

L'application de la première catégorie de mesures de protection des droits de la personne à l'échelle nationale est en grande partie confiée aux tribunaux. Par contre, la deuxième catégorie des droits est, au moins en première instance, mise en application par des organismes administratifs – c.-à-d. les diverses commissions des droits de la personne.

Aussi bien les tribunaux de droit commun que les commissions des droits de la personne offrent un arbitrage relativement aux plaintes individuelles en ce qui concerne les violations des droits de la personne, ainsi que diverses mesures correctives dont on peut obtenir l'exécution en recourant aux cours lorsque des violations ont été constatées. Toutefois, en théorie du moins, le modèle des commissions des droits de la personne offre plusieurs avantages par rapport aux tribunaux traditionnels. En général, les commissions des droits de la personne :

- sont composées de personnes spécialisées en droits de la personne;
- ont un mandat institutionnel plus large qui inclut la promotion des droits de la personne et l'éducation du public à cet égard;
- sont plus accessibles aux plaignants (leurs procédures sont moins formelles et, surtout, si elles acceptent les plaintes les commissions font habituellement enquête et y donnent suite au nom du plaignant);
- peuvent entreprendre de leur propre chef l'examen des politiques et des pratiques, même lorsque aucune plainte n'a été déposée, et peuvent publier des rapports à ce sujet;
- sont tenues de faire rapport périodiquement au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales ou territoriales, selon le cas, non seulement sur leurs propres activités, mais également sur la situation des droits de la personne dans leurs secteurs de compétence respectifs.

Il est certain que les droits de la personne à l'échelle nationale s'appliquent également aux lois et à la politique gouvernementale à l'extérieur des cours, des tribunaux et des commissions. Les politiques et les lois à tous paliers du gouvernement sont parfois modifiées volontairement, particulièrement aux stades d'élaboration, à la suite de préoccupations relatives aux droits de la personne à l'échelle nationale, spécialement en ce qui a trait à la Charte des droits.

En ce qui concerne la législation fédérale, un tel examen est une exigence légale formelle. Le ministre fédéral de la Justice est tenu par la loi de revoir les lois parrainées par le

gouvernement et de certifier qu'elles sont conformes aux droits garantis dans la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, ainsi que dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.[2]

Le Parlement joue également un rôle formel dans ce domaine. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, auquel la plupart des règlements du gouvernement sont déférés,[3] compte parmi ses critères officiels d'examen la conformité du règlement à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*.[4] Dans le cas des projets de loi d'initiative parlementaire, la conformité à la Charte fait partie des critères qu'applique le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour sélectionner ces projets de loi à titre « d'affaire votable », qui peuvent alors passer à l'examen en deuxième lecture.[5]

Toutefois, mis à part ces organismes, il n'y a pas de règle juridique ou procédurale qui prévoit la vérification systématique des projets de loi par le Parlement de la perspective des droits de la personne, même si la conformité avec les droits de la personne est en réalité souvent évoquée par des parlementaires dans le cadre d'un débat ou d'un examen relativement à un projet de loi.

Bien sûr, au Canada comme ailleurs, les droits de la personne ne sont pas une valeur absolue – ils sont assujettis au principe de la proportionnalité. Dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce principe trouve son expression dans la clause limitative générale, l'article 1. Tout en garantissant les droits énoncés dans la Charte, cet article les assujettit aux « limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. » De plus, la plupart des droits de la personne garantis au niveau national, y compris plusieurs droits contenus dans la Charte, sont

---

2 *Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960, c. 44, art. 3; *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, c. J-2, art. 4.1; et *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, c. S-22, art. 3.

3 *Loi sur les textes réglementaires*, art. 19.

4 Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, Premier rapport, 1ère session, 37e législature, le 14 mars 2001.

5 Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Soixante-dixième rapport, 1ère session, 36ème législature, le 20 avril 1999.

assujettis à une dérogation législative explicite.[6] Toutefois, une telle dérogation est extrêmement rare et elle est controversée, autant dans le principe que dans la pratique. En outre, dans le cas de la Charte, l'affirmation législative de la dérogation doit être renouvelée tous les cinq ans. Par conséquent, la dérogation législative n'est pas une option facile du point de vue politique pour les gouvernements au Canada.

Bien qu'ils ne soient pas parfaits, les rouages du gouvernement canadien tiennent compte de ses obligations nationales en matière de droits de la personne. De tels droits sont effectivement enchâssés dans le droit constitutionnel et législatif national et ils peuvent être invoqués devant des organismes judiciaires ou administratifs nationaux. Ces derniers peuvent limiter les actions contraires du gouvernement et, dans certains cas, d'acteurs du secteur privé.

De plus, le Parlement joue un rôle clé dans l'actualisation des droits de la personne à l'échelle nationale. Le Parlement et les assemblées législatives et territoriales correspondantes participent directement à la création des instruments nationaux relatifs aux droits de la personne. Les parlementaires canadiens ont également un rôle central à jouer pour équilibrer les droits de la personne avec d'autres objectifs sociétaux. Dans une certaine mesure, le Parlement a un devoir ainsi que des occasions d'examiner attentivement les lois du point de vue des droits de la personne. De plus, comme il est indiqué ci-avant, toutes les limites gouvernementales et les dérogations aux droits de la personne garantis par la Charte des droits doivent être approuvées par le Parlement ou par les assemblées législatives provinciales, selon le cas.

Bien qu'il soit encore possible d'apporter des améliorations au système canadien de protection des droits de la personne nationaux, possibilités que le Comité pourra examiner dans l'avenir, ce système est bien supérieur à ce qui existe relativement aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

---

6 Selon l'article 33(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, « le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte. »

C. Les droits internationaux de la personne au Canada

1. Acceptation par le Canada des obligations en matière de droits internationaux de la personne

Ainsi que nous l'avons dit plus tôt, le Canada a énormément contribué à la promotion des droits de la personne. Il a été partie et acteur important dans la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. En dépit du fait que les droits de la personne n'ont pas toujours été respectés au Canada, ou peut-être en raison de cela, nous avons pu apporter avec nous sur la scène internationale notre expérience et notre perspective de pays hétérogène et relativement jeune.

La fin de la Seconde Guerre mondiale a marqué un tournant dans les droits internationaux de la personne. C'est à ce moment que l'on s'est mis à reconnaître, comme en témoigne le préambule de la Charte des Nations Unies, que les vrais sujets du droit international sont les êtres humains à titre individuel, et pas uniquement les nations. Des cours pénales internationales ont traduit en justice des représentants de l'État, militaires et civils, non seulement pour les habituels crimes de guerre, mais aussi pour les crimes contre l'humanité souvent commis contre leurs propres concitoyens sous la protection des lois nationales. L'idée a émergé progressivement que tous les citoyens du monde ont, ou devraient avoir, la garantie de certains droits et que les États et les gouvernements sont tenus de rendre compte du respect de ces droits de la personne, en vertu du droit international.

La Déclaration universelle a reconnu explicitement cet idéal, sans toutefois constituer un instrument juridique exécutoire. C'est alors qu'a commencé le travail de création des traités obligeant les États à accepter et à respecter les droits de la personne chez eux. Les deux pactes internationaux adoptés par les Nations Unies en 1966 – un relatif aux droits civils et politiques, et l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – sont les principaux résultats de ces efforts. D'autres instruments internationaux visant des

domaines particuliers des droits de la personne ont suivi. Le Canada a souvent joué un rôle clé dans la promotion et la progression des efforts déployés à cette fin.

Bien entendu, le Canada est signataire des six grandes conventions internationales sur les droits de la personne, notamment : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* et la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ces conventions ont toutes créé des organismes qui sont des comités d'experts dans divers secteurs des droits de la personne, choisis parmi les États parties des diverses conventions. Ces organismes, qui rendent des décisions non exécutoires, sont chargés de surveiller le respect des droits énoncés dans les conventions.

Le Canada est devenu signataire de ces instruments internationaux à la suite de mesures prises entièrement au niveau exécutif : signature par des représentants diplomatiques et ratification par le gouverneur en conseil (c.-à-d. le cabinet fédéral). Le gouvernement fédéral a habituellement obtenu le consentement préalable des provinces avant de signer et de ratifier les conventions. Par contre, à ce niveau également, le consentement n'a été donné que par le pouvoir exécutif de la province ou son représentant. Avant la ratification d'un traité par le Canada, des fonctionnaires procèdent à l'examen et à l'analyse des lois existantes afin de déterminer si elles doivent être modifiées ou si le pays doit en adopter de nouvelles pour se conformer aux dispositions du traité, ou encore si le Canada doit stipuler une réserve ou annexer un protocole d'entente au moment de la ratification.

Contrairement à la situation qui prévaut dans la plupart des démocraties occidentales, par exemple aux États-Unis, il n'existe au Canada aucune disposition exigeant l'approbation ou l'implication du Parlement ou des assemblées législatives provinciales, selon le cas, en vue de l'acceptation par le Canada de nouvelles obligations légales internationales qui découlent de l'adhésion à un traité. Cela ne signifie pas que l'adhésion à un instrument

international ne peut pas être discutée ou même débattue sur une base informelle. Toutefois, aucune disposition n'exige l'approbation ou une étude par le Parlement.

2. Respect par le Canada des obligations relatives aux droits internationaux de la personne

a. Mécanismes internationaux pour le respect par les États

Au niveau international, il existe deux grands mécanismes permettant de surveiller le respect par un État des conventions sur les droits de la personne : l'examen et l'évaluation des rapports périodiques de conformité préparés par chaque État signataire; et l'audition de plaintes de particuliers qui allèguent que leur pays ne respecte pas ses obligations ainsi que les décisions rendues à la suite de ces auditions. Les six grandes conventions sur les droits de la personne exigent le dépôt de rapports périodiques de conformité. Par contre, seules quatre des six conventions renferment des mécanismes prévoyant le dépôt de plaintes par des particuliers, et la mise en place de ces mécanismes par les États signataires est facultative.

Le Canada participe aux procédures de plaintes individuelles en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et de la Convention contre la torture. Jusqu'à maintenant, il n'a pas choisi de participer aux procédures mises en place en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Toutefois, les opinions et décisions des ces organismes de surveillance ne lient le Canada ni en vertu du droit international, ni du droit canadien. De plus, leur effet politique est amoindri par le fait qu'il n'existe au Canada aucune procédure officielle ou publique visant à faire le suivi des observations, conclusions et recommandations de ces organismes en ce qui a trait aux dossiers canadiens en matière de droits de la personne.

b. Respect par le Canada, sur son territoire, de ses obligations en matière de droits internationaux de la personne

i) Incidence des lois sur les droits internationaux de la personne sur les lois canadiennes

Le Canada est un État « dualiste », ce qui signifie que les traités internationaux dont il est signataire n'ont pas, de leur seul fait, une incidence sur les lois canadiennes. Le droit international conventionnel doit être intégré aux lois canadiennes par mesures législatives afin d'avoir une incidence juridique directe. Par conséquent, le fait de signer et de ratifier un pacte international donne l'illusion que le Canada s'y conforme mais en réalité, cela n'a aucun effet juridique sur ses lois nationales. La population canadienne, et même les avocats et les juges, ne connaissent pas beaucoup les lois sur les droits internationaux de la personne, bien que la situation soit en train de changer tranquillement.

Le dualisme, qui a cours dans la plupart des pays du Commonwealth, est différent du monisme qui domine aux États-Unis et dans les pays de droit civil. Dans un régime moniste, les dispositions dûment ratifiées d'un traité ayant force obligatoire (c.-à-d. les dispositions susceptibles d'application judiciaire sans autre acte législatif) sont d'office intégrées aux lois du pays et peuvent avoir préséance sur des dispositions législatives contradictoires existantes.

Par ailleurs, les États monistes peuvent se répartir en divers sous-groupes : 1) les États où un instrument conventionnel a un statut équivalent à celui des lois du pays, comme c'est le cas pour les États-Unis,[7] l'Italie et l'Allemagne; 2) les États où ces traités sont supérieurs aux lois du pays, par exemple la France, les Pays-Bas, le Costa Rica, la Belgique et la Suisse (les Pays-Bas sont l'État qui va le plus loin puisqu'ils subordonnent

---

[7] Bien que les États-Unis soient, en théorie, un État moniste, lorsqu'il est question de conventions sur les droits internationaux de la personne, ils sont en réalité un État dualiste, étant donné les déclarations faites au moment de la ratification. Dans les résolutions ratifiant les traités sur les droits internationaux de la personne, le Sénat américain a adopté la pratique de stipuler que ces conventions n'ont pas force obligatoire. Par conséquent, les tribunaux américains ne peuvent appliquer directement les traités sur les droits de la personne dans leurs décisions. Voir : Louis Henkin, « U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker, » (1995) 89 *American Journal of International Law* 341; et Thomas Buergenthal, « Modern Constitutions and Human Rights Treaties, » (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, aux p. 211-212 et 220 à 223.

leur constitution à leurs obligations en vertu des traités internationaux); et 3) les autres États qui ont aligné leurs statuts constitutionnels sur certains traités sur les droits de la personne, ou sur tous les traités dont ils sont signataires, par exemple l'Espagne et divers pays d'Amérique latine.[8]

La différence entre les États dualistes et les États monistes, en ce qui a trait à l'incidence des traités sur le droit du pays, ne s'étend pas au droit international coutumier, lequel, même dans les États dualistes du Commonwealth, fait partie du droit commun du pays – quoique à ce titre, il cède le pas aux lois du pays valides qui couvrent le même sujet.[9] Toutefois, dans le cas du Canada, le professeur Toope a indiqué que les tribunaux ont laissé la situation plutôt confuse sur ce point.[10]

Il faut souligner qu'il existe une solide justification démocratique pour expliquer la différence entre les effets des traités dans les pays dualistes et dans les pays monistes. Dans un État moniste, la législature nationale doit approuver les traités dans le cadre de la procédure de ratification du pays alors que dans un État dualiste, comme le Canada, la ratification des traités est la prérogative exclusive du pouvoir exécutif ou de la Couronne. Quoique le modèle d'État dualiste puisse sembler peu progressiste du point de vue de l'intégration efficiente des normes de droit international, il a pour objectif de préserver le processus législatif démocratique en assurant que les lois et les droits des citoyens ne soient pas modifiés sans le consentement de leurs représentants élus et nommés.

ii) Mise en œuvre par le Canada des mesures législatives

Même si l'intégration aux lois est nécessaire pour mettre pleinement en œuvre les droits et obligations issus de traités, la vaste majorité des obligations internationales du Canada

---

8 Thomas Buergenthal, « Modern Constitutions and Human Rights Treaties, » (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, aux p. 213 et 215 à 19; et témoignages au Comité, le 1er octobre 2001 (Peter Leuprecht).

9 Voir, p. ex. : William A. Schabas, « Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada, » (juillet 2000) 79 *Canadian Bar Review* p. 174, à la p. 182. La principale affirmation judiciaire de ce principe se trouve dans la décision de la Chambre des lords britannique *Trendtex Trading Corporation* v. *Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 All E.R. 881, par Lord Denning M.R.

10 Témoignages au Comité, le 24 septembre 2001.

en matière de droits de la personne n'ont pas fait l'objet de mesures législatives. Cela signifie que les Canadiens ne peuvent pas, en faisant appel aux tribunaux, obliger le gouvernement à respecter leurs droits internationaux de la personne en tant que tel. Cela semble être contraire à l'esprit, sinon à la lettre des instruments internationaux sur les droits de la personne.

Par exemple, l'article 2(3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à :

> a) *Garantir* que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés *disposera d'un recours utile*[...];
> b) *Garantir* que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, *statuera* sur les droits de la personne qui forme le recours et *développer les possibilités de recours juridictionnel*;
> c) *Garantir* la *bonne suite donnée* par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. (caractères italiques ajoutés)

L'exigence explicite imposée aux États par cette disposition, de garantir que toutes les personnes ont un droit inaliénable à des recours efficaces et exécutoires – de préférence constatés par décision judiciaire – pour les violations des droits énoncés dans le Pacte suggère fortement que l'intention qui a présidé à son adoption est l'intégration de ces droits dans les lois des pays signataires. D'ailleurs, tout doute à cet égard est effacé par l'article 2(2) du Pacte :

> Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

Le Canada allègue souvent que la *Charte canadienne des droits et libertés* et les diverses lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne sont la preuve qu'il remplit ses obligations relatives à la mise en œuvre sur son territoire du Pacte et d'autres instruments en matière de droits internationaux de la personne. Toutefois, ces mesures législatives et

autres ne permettent pas au Canada de s'acquitter pleinement de ses obligations internationales en matière de droits de la personne. Bien que les droits reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'autres mesures législatives nationales sur les droits de la personne soient similaires et, à certains égards, supérieurs aux droits reconnus dans les traités internationaux dont le Canada est signataire, la Charte et les autres lois ne couvrent pas toutes les obligations canadiennes en matière de droits internationaux de la personne. Cela a été souligné par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organisme chargé de surveiller le respect par les États du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

> Le Comité est préoccupé par la discordance qui persiste entre la protection offerte par la Charte canadienne et d'autres lois fédérales ou provinciales, et celle qui est requise par le Pacte et recommande que les mesures voulues soient prises pour assurer le plein exercice des droits prévus par le Pacte. Il recommande à cet égard la création d'un organisme public chargé de suivre l'application du Pacte et de signaler les manquements éventuels.[11]

Il est évidemment vrai que, même si les traités non intégrés n'ont pas nécessairement une incidence sur les lois canadiennes, ils peuvent tout de même influer sur leur interprétation, ce qui est d'ailleurs le cas. Une doctrine de la common law, qui s'applique au Canada, veut que dans leur interprétation des lois, les tribunaux présument que le Parlement avait l'intention d'adopter des mesures législatives compatibles avec ses obligations en vertu de traités internationaux. Mais la mise en œuvre présumée est en situation précaire en ce qui a trait à la place qu'occupent les traités internationaux ratifiés dans les lois nationales. Le professeur Toope a déclaré au Comité : « La question de savoir si ce type de mise en œuvre présumée constitue une mise en œuvre réelle est difficile, et soulève des problèmes d'interprétation dans les tribunaux ».[12] Néanmoins, il est évident que les tribunaux peuvent s'inspirer des lois sur les droits internationaux de la personne dans leur interprétation. Comme le mentionnait l'ancien juge en chef Dickson de la Cour suprême du Canada, puisque les instruments internationaux sur les droits de la

---

11 Comité des droits de l'homme 65e session, CCPR/C/79/Ajouter.105, le 7 avril 1999, au paragraphe 10.

12 Témoignages au Comité, le 24 septembre 2001.

personne faisaient partie du contexte dans lequel la Charte a été rédigée et adoptée, ils doivent être considérés « comme un facteur pertinent et persuasif quand il s'agit d'interpréter la *Charte* » et, en outre, « il faut présumer, en général, que la *Charte* accorde une protection à tout le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés en matière de droits de la personne. »[13]

De plus, les tribunaux ont manifesté une tendance à utiliser le droit international sur les droits de la personne dans leur interprétation des lois canadiennes. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration),*[14] la Cour suprême du Canada a statué à la majorité que, même si le Canada n'a pas incorporé au droit canadien la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, le principe de considérer « l'intérêt supérieur de l'enfant » comme étant primordial dans la prise de décisions concernant les enfants doit être considéré lorsque le ministère exerce son pouvoir discrétionnaire humanitaire dans les cas d'expulsion.[15]

Même si, à l'instar de nombre de nos témoins, nous nous réjouissons de l'importance croissante que les tribunaux semblent donner dans leurs décisions au droit international en matière de droits de la personne, nous sommes convaincus que le Canada ne peut pas s'en remettre au pouvoir judiciaire pour résoudre le problème soulevé par la mise en œuvre inadéquate de ses obligations en vertu de traités. Le respect inadéquat des engagements pris en matière de droits internationaux de la personne n'est pas, fondamentalement, un problème juridique ou constitutionnel. C'est un problème de volonté politique.

---

13 *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, aux pages 348 à 350. C'est le juge en chef Dickson, qui écrivait aussi pour le juge Wilson, qui a soulevé ces points. Il était dissident quant au résultant final de la décision pour d'autres raisons.

14 [1999] 2 R.C.S. 817.

15 [1999] 2 R.C.S. 817, aux par. 69 à 73.

Il ne faut pas laisser subsister la dichotomie entre les engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne et le droit canadien. En outre, il n'est ni juste ni correct d'adopter une attitude de laisser-faire et d'espérer que les tribunaux corrigeront la façon incohérente dont le Canada applique les droits internationaux de la personne. Il faut trouver une nouvelle façon de faire. Sinon, le défaut constant des divers gouvernements canadiens de se pencher systématiquement sur les implications juridiques, au pays, des traités internationaux sur les droits de la personne que le Canada a ratifiés de son plein gré fera courir au pays le risque d'être accusé d'hypocrisie et pourra potentiellement saper son autorité morale comme grand défenseur des droits de la personne sur la scène internationale.[16]

iii) Application des droits internationaux de la personne et fédéralisme canadien

Puisque le respect des normes internationales en matière de droits de la personne a principalement trait à la conduite des affaires internes des États plutôt qu'à leurs affaires extérieures, les États fédéraux comme le Canada doivent tenir compte des limites constitutionnelles de la compétence du gouvernement national dans la mise en œuvre de ces engagements. En vertu de la Constitution du Canada, les droits de la personne relèvent de la compétence de différents niveaux de gouvernement.

Les gouvernements nationaux de certains États fédéraux, dont les États-Unis et l'Australie, possèdent l'autorité constitutionnelle de légiférer pour mettre en œuvre leurs obligations issues de traités, même lorsque l'objet de la loi serait normalement du ressort des gouvernements des États constitutifs. Toutefois, au Canada le gouvernement fédéral ne possède pas ce pouvoir.[17]

---

16 Voir, p. ex. : Ken Norman, « Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach, » (Février 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, p. 291; et témoignages au Comité, le 24 septembre 2001 (Stephen Toope).

17 Voir : *Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario* (Labour Conventions Case), [1937] A.C. 326 (P.C.).

Le gouverneur en conseil (en réalité, le cabinet fédéral) a le pouvoir légal de lier unilatéralement le Canada sur la scène internationale en signant et en ratifiant des accords internationaux. Par contre, le gouvernement fédéral ne peut pas mettre ces obligations en œuvre de façon unilatérale si les lois et politiques provinciales sont touchées.[18]

Mais en droit international l'absence de compétence législative et les autres obstacles inhérents au droit national d'un État (notamment à sa constitution) ne peuvent pas être invoqués comme motive valable pour son défaut de respecter ses obligations en vertu d'un traité international.[19]

Par conséquent, pour éviter de faire face au problème d'être responsable sur la scène internationale des obligations qu'il ne peut pas respecter, le gouvernement fédéral a adopté la pratique de consulter les provinces et territoires et d'obtenir leur consentement avant de signer et de ratifier des traités qui, en tout ou en partie, touchent aux compétences de ces derniers.

En ce qui concerne les traités dans le domaine des droits de la personne, cette pratique a été officialisée en 1975 dans un accord conclu au cours d'une rencontre des ministres fédéraux et provinciaux responsables des droits de la personne. Les deux ordres de gouvernement se sont, en outre, entendus sur la participation des provinces à la préparation de rapports périodiques et de réponses aux observations des organismes de protection des droits de la personne créés par les traités quand il s'agit d'éléments de ces rapports qui visent les provinces. En plus, les provinces participent à la préparation de réponses aux plaintes ayant trait aux lois et programmes provinciaux. Afin de disposer d'un organisme de communication et de consultation entre les divers gouvernements en ce qui a trait aux obligations du Canada en matière de droits internationaux de la personne, les ministres présents à la conférence de 1975 ont également créé le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne, composé de

---

18 L'honorable Gérald-A. Beaudoin, avec la collaboration de Pierre Thibeault, *Le fédéralisme au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000, pages 883-888.

19 *Convention de Vienne sur le droit des traités*, art. 27.

fonctionnaires représentant les ministères fédéraux concernés ainsi que chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux.[20]

La procédure établie en vertu de l'accord fédéral-provincial de 1975 souffre de certaines limitations importantes. Le Comité permanent de hauts fonctionnaires se rencontre à huis clos et n'a aucun pouvoir politique ni décisionnel. Depuis quelques treize ans les ministres responsables ne se sont pas rencontrés. Aucun des gouvernements n'est tenu de rendre compte de ses agissements en matière de droits de la personne et il n'y a ni examen ni observations publics. Comme la situation relative à la décision *Waldman* rendue récemment contre le Canada par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies l'a amplement démontré, il n'existe certainement aucun mécanisme de pression pour forcer l'un ou l'autre des ordres de gouvernement à respecter ses engagements.[21] Même si, au cours des dernières années, des organisations non gouvernementales ont été consultées dans le cadre de la préparation des rapports déposés par le Canada devant les organismes de surveillance créés par les traités, il ne s'agit pas d'un processus transparent auquel le grand public a accès. Le Comité permanent n'offre aucune possibilité de débat public ni de suivi des observations, conclusions et recommandations de ces organismes. Il n'a d'ailleurs jamais été prévu que le Comité joue un tel rôle.

Le vrai problème, toutefois, n'est pas que le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne n'offre pas de tribune publique, au niveau national, où la mise en œuvre des engagements du Canada en matière de droits internationaux de la personne peut être examinée et évaluée. Ce n'est pas sa tâche. Le vrai problème pour le Canada est qu'aucune autre organisation ou institution du gouvernement ne remplit cette fonction.

---

20 À ce sujet, voir, par exemple, l'honorable Noël Kinsella, *Quelques notes historiques sur la création du Comité permanent des hauts fonctionnaires charges des droits de la personne*. L'on peut également se référer à l'honorable Gérald-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada*, à la page 882.

21 Cette décision est traitée en plus de détail à la section III-E du présent rapport.

II) NÉCESSITÉ D'UN COMITÉ PARLEMENTAIRE DES DROITS DE LA PERSONNE

Il semble exister au Canada un grave déficit démocratique en ce qui concerne les droits de la personne, en particulier eu égard à l'acceptation et à la mise en œuvre des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne. Le Parlement a été considérablement écarté du circuit des droits de la personne. Et pourtant, ironiquement, le Parlement est justement l'institution qui pourrait jouer un rôle primordial en abordant les problèmes du système actuel et en faisant en sorte que cette partie de la machine gouvernementale soit mieux connue du public et assujettie à un examen plus approfondi.

Le Parlement est le lieu où se tient le débat public et où le gouvernement rend des comptes; les représentants officiels canadiens y sont les acteurs. Les parlementaires émanent de tous les milieux et de toutes les tendances. Ensemble, ils sont des généralistes mais, individuellement, ils apportent leurs compétences particulières. Collectivement, ils souhaitent servir leur collectivité et leur pays avant toute cause ou tout intérêt particulier. Grâce à ces qualités, les parlementaires et le Parlement ont un rôle particulier qui leur permet de comparer et d'équilibrer des objectifs publics divergents et parfois même contradictoires.

Toutefois, pour évaluer le rôle approprié du Parlement il ne suffit pas de se reporter aux talents et aux capacités institutionnels. Notre système de gouvernement parlementaire donne au Parlement le mandat de débattre et d'examiner les politiques gouvernementales et d'évaluer les objectifs stratégiques concurrents. Malheureusement, il arrive trop souvent que ce mandat ne soit pas accompli entièrement.

De toute évidence, ni le Comité ni le Parlement dans son ensemble ne sauraient être tenus intégralement responsables du droit et de la politique du Canada en matière de droits de la personne. D'autres entités ont manifestement un rôle à jouer et des responsabilités à assumer en cette matière. Nous ne voulons pas prendre à notre charge les responsabilités d'autres institutions ou organismes existants. Cependant, nous souhaitons que le

Parlement joue le rôle qui lui revient dans le domaine des droits de la personne au Canada.

Le gouvernement et, en particulier, les ministères fédéraux de la Justice et des Affaires étrangères doivent continuer à jouer un rôle clé dans l'élaboration des politiques et des lois canadiennes en matière de droits de la personne. Ils ont la responsabilité, les moyens et l'organisation voulus pour accomplir ce travail. Cependant, le pouvoir exécutif ne peut accomplir le travail seul. Il ne s'agit pas d'une question de compétence ou d'engagement politique à l'égard des droits de la personne. Il s'agit plutôt d'atteindre un équilibre institutionnel et une division appropriée des tâches dans une démocratie parlementaire représentative.

Les tribunaux ont également un rôle à jouer en ce qui concerne l'interprétation et l'élaboration des droits de la personne au Canada, notamment pour l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Récemment, dans des jugements comme l'arrêt Baker de la Cour suprême du Canada, les tribunaux ont manifesté une volonté accrue d'interpréter les lois canadiennes à la lumière des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. L'on nous a indiqué qu'il s'agit d'une tendance qui se continuera.[22] Nous estimons qu'il s'agit d'un heureux développement.

Il reste que cette démarche positive adoptée par les tribunaux ne peut pas, et en fait ne doit pas, soulager le Parlement de l'obligation qui lui incombe de participer davantage à l'examen des questions reliées aux droits de la personne au Canada. Au contraire, le simple fait que les tribunaux consultent de plus en plus les traités internationaux sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été mis en œuvre (et à la signature desquels le Parlement, selon la formule en vigueur, n'a pas participé) pour interpréter le droit canadien met en évidence la nécessité d'un rôle accru du Parlement dans ce domaine.

Il est certes important d'avoir des balises judiciaires, mais il est toujours préférable que les droits de la personne soient pris en compte au début du processus, dès l'élaboration et

---

22 Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 (William Schabas).

l'adoption des lois et des politiques. Il est préférable que les lois et politiques publiques respectent les droits de la personne d'emblée, sans devoir attendre que le titulaire d'un droit prenne la peine de chercher réparation ou, pis encore, renonce à affirmer son droit, pour une question de commodité ou par ignorance de ce droit.

De plus, un certain nombre de droits internationaux de la personne (en particulier dans les domaines économique, social et culturel) comportent une importante part de contenu politique que les parlementaires sont mieux placés que les juges à apprécier et à mettre en pratique.[23]

Enfin, les groupes de la société civile jouent un rôle extrêmement utile en faisant pression sur les gouvernements et en critiquant les lois et les politiques, en plus d'attirer l'attention du public sur des problèmes liés aux droits de la personne, au Canada et ailleurs dans le monde. Au cours de notre étude nous avons entendu dire que les organisations non gouvernementales qui travaillent dans le domaine des droits de la personne jouent souvent un rôle inestimable en fournissant de l'information et des points de vue différents quant à des situations nationales aux organismes chargés des traités sur les droits de la personne, auxquels les gouvernements nationaux comme celui du Canada font rapport. L'on nous a dit que les ministères fédéraux intéressés cherchent de plus en plus à obtenir l'avis de groupes de la société civile en vue d'élaborer des positions stratégiques et en préparation d'une participation à des réunions internationales. À notre avis il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Nous avons hâte de fournir à ces groupes, par l'entremise de ce Comité, une autre tribune pour ces activités. Toutefois, il faut se dire que ces groupes ne sauraient remplacer le Parlement ni jouer son rôle.

Les groupes de la société civile n'ont pas le mandat constitutionnel du Parlement de représenter la population. Ils n'ont pas non plus la responsabilité du Parlement, qui découle de sa fonction législative, de prendre des décisions difficiles qui nécessitent de concilier différents objectifs publics stratégiques. Par comparaison, le Parlement cherche

---

[23] Témoignages au Comité, les 11 juin 2001 (Ken Norman) et 5 novembre 2001 (Errol Mendes).

continuellement à concilier différentes préoccupations et divers objectifs politiques et sociaux, en fonction d'une conception large de l'intérêt public.

Cela étant, c'est justement parce que le Parlement est un organisme généraliste, qui doit répondre à une multitude d'impératifs stratégiques, que tout accroissement de son rôle dans le domaine des droits de la personne doit être structuré de manière à garantir que les droits de la personne ne soient pas noyés dans la masse de considérations mais fassent l'objet d'une attention soutenue. C'est pour cette raison que le Comité sénatorial a été constitué et que d'autres pays ont également souscrit au principe d'un comité parlementaire voué aux droits de la personne. Le premier rapport déposé lors du symposium de l'Union interparlementaire de 1993 sur le rôle des parlements dans le domaine des droits de la personne mentionnait que « [l]es parlements devraient être dotés d'un mécanisme spécifique permettant de centraliser la promotion des droits de l'homme, y compris ceux des minorités. »[24] Un certain nombre d'autres pays, dont l'Australie et plus récemment le Royaume-Uni, se sont déjà dotés de comités parlementaires chargés exclusivement des questions touchant aux droits de la personne.

La constitution d'un comité parlementaire des droits de la personne peut conférer un sentiment d'urgence aux dossiers et encourager de façon tangible les intervenants publics et privés qui essaient de donner à la question plus de visibilité dans les politiques gouvernementales.

De plus, il convient tout particulièrement que ce comité parlementaire des droits de la personne soit un comité sénatorial. Le Sénat est également un organisme qui est davantage chargé de représenter les régions et les minorités que la Chambre des communes, comme l'ont fait remarquer un certain nombre de témoins. Le Sénat présente, en outre, une composition plus stable et, en raison du fait qu'ils sont nommés, les sénateurs sont plus isolés des pressions de l'aile exécutive du gouvernement, des médias

---

24 *Le Parlement : Gardien des droits de l'homme*, Symposium interparlementaire, Budapest, du 19 au 22 mai 1993, p. 23, par. 12.

et des opinions publiques changeantes. Tous ces facteurs font du Sénat une institution particulièrement propice à l'examen et à la prise en compte des droits de la personne.

Au cours de notre étude initiale, nous avons eu le plaisir de constater l'intérêt, voire même l'enthousiasme, engendré par la création de ce comité. Pour ce qui est des droits de la personne, les témoins ont pratiquement parlé d'une seule voix en disant qu'il manquait un terme du côté parlementaire de l'équation canadienne.

Comme en attestent les dernières parties du présent rapport, les témoins qui ont comparu devant le Comité ne manquaient pas d'idées pour des recommandations, des domaines à étudier et des rôles que le Comité pourrait jouer. À ce propos, voici quelques fonctions dont, de l'avis de certains témoins, le Comité pourrait s'acquitter :

- examiner et analyser les rapports du Canada aux organismes chargés des traités ainsi que les observations faites et les décisions prises par ces organismes dans le cas de plaintes à l'endroit du Canada;
- servir de vecteur pour la contribution du Parlement et de la société civile à l'élaboration des politiques étrangères du Canada en matière de droits de la personne, surtout en ce qui concerne les organismes chargés de traités comme la Commission des droits de l'homme des Nations Unies;
- examiner les traités sur les droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore donné suite et tenter d'identifier les préoccupation et d'aplanir les obstacles et, au besoin, essayer de faire avancer le processus;
- analyser les projets de lois pour assurer leur conformité aux instruments canadiens et internationaux en matière de droits de la personne;
- offrir une tribune pour la discussion des questions fédérales/provinciales/territoriales touchant à la tenue des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne.

Toutes ces fonctions ne sont pas actuellement accomplies de manière consistante, du moins pas dans le contexte d'une tribune parlementaire publique. Le Comité serait très

occupé, même si le Sénat ne le chargeait que d'une partie de ces fonctions. Apparemment, nous venons de découvrir une importante demande refoulée de l'élargissement du rôle du Parlement dans cet important secteur de la politique publique. Quoi qu'il en soit, de toute évidence le Comité est idéalement placé pour contribuer très utilement aux mécanismes gouvernementaux touchant aux droits de la personne.

III) QUESTIONS À EXAMINER PLUS À FOND

Nous avons entendu de grands spécialistes des droits de la personne et de l'appareil gouvernemental, et un certain nombre de questions ont constamment refait surface dans leurs témoignages. Nous avons ciblé des points qui nous semblent mériter l'attention du Comité et nous avons l'intention de demander l'autorisation du Sénat de les approfondir.

A. Question à approfondir : Le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne

En vertu des six principaux instruments internationaux sur les droits de la personne, le Canada est tenu de produire des rapports périodiques faisant état de son rendement et de ses progrès en ce qui concerne les droits énoncés dans les conventions. Actuellement, ces rapports sont préparés entièrement par des cadres supérieurs des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents. À l'échelon fédéral, à tout le moins, on a bien fait quelques efforts afin de recevoir les commentaires d'organisations non gouvernementales intéressées. Il reste que ces rapports ne sont pas examinés en public avant d'être transmis à l'organisme international compétent.

Un certain nombre de témoins ont estimé qu'il faudrait rendre plus transparent le processus canadien de production de rapports aux organismes chargés de traités internationaux en matière de droits de la personne. Certains ont même pensé qu'un comité parlementaire comme le nôtre fournirait un cadre qui permettrait aux parlementaires et aux citoyens ordinaires d'exprimer leurs idées. En plus, un tel comité favoriserait l'éducation, en ce qui concerne les rapports du Canada sur son comportement en matière de droits de la personne.[25]

Le Comité pourrait analyser les projets de rapports canadiens avant qu'ils soient transmis aux organismes chargés des traités. Il pourrait également examiner les observations de

---

[25] Témoignages au Comité : les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky), 11 juin 2001 (Ken Norman), 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 29 octobre 2001 (William Schabas) et 5 novembre (Errol Mendes).

ces organismes au sujet des rapports canadiens ainsi que leurs décisions relatives à d'éventuelles plaintes à l'endroit du Canada et les réactions et mesures de suivi gouvernementales. Dans le cadre de tels examens, le Comité pourrait entendre les opinions de groupes intéressés de la société civile et d'experts indépendants ainsi que de représentants des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents.

B. Question à approfondir : Le Parlement et le processus de conclusion de traités

Des premiers temps de l'indépendance du Canada sur la scène internationale dans les années 1920, jusqu'à la fin des années 1950 environ, la pratique générale était que le Parlement débattait des projets de traités internationaux et les approuvait, le cas échéant, avant que le gouvernement ne les ratifie. Depuis cette époque le rôle du Parlement dans le processus des traités a considérablement amenuisé. Non seulement s'est-il passé des décennies depuis qu'un projet de traité a été soumis à l'approbation du Parlement avant la ratification, mais même la simple pratique de déposer les traités au Parlement après la ratification a été abandonnée ces dernières années.[26] Comme le doyen Peter Leuprecht l'a fait remarquer au Comité, il est frappant de constater que la quantité d'instruments internationaux augmente et que, parallèlement, le Parlement participe de moins en moins à la conclusion de traités.[27]

De plus, dans la plupart des autres démocraties occidentales, les parlements nationaux jouent un rôle beaucoup plus important, non seulement dans l'approbation mais aussi dans l'analyse des accords internationaux. Plusieurs témoins ont cité en exemple le Comité mixte des traités de l'Australie, établi en 1996, et qui mériterait, selon eux, d'être examiné. En vertu du système australien, les traités ne doivent pas être approuvés par le Parlement, mais ils doivent préalablement être analysés par un comité mixte parlementaire, avant que le gouvernement ne s'engage dans des obligations. De plus, le pouvoir exécutif est tenu de préparer et de déposer une analyse de l'intérêt national qui

---

26 Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères intitulé: *La nouvelle OTAN et l'évolution du maintien de la paix: conséquences pour le Canada*, avril 2000, pp. 73-74.

27 Témoignages au Comité, le 1er octobre 2001.

expose les conséquences des obligations que contractera le pays en signant le traité, notamment la nécessité d'adopter des mesures législatives.

Plusieurs des experts qui ont comparu devant le Comité ont réclamé instamment que le Parlement participe davantage à l'analyse et à l'approbation des engagements pris par le Canada dans le cadre de traités. [28]

Ce renforcement du rôle parlementaire dans le processus n'aurait pas pour but d'amoindrir le pouvoir et la prérogative de l'exécutif pour ce qui est de signer et de ratifier des traités. Ce serait plutôt une façon de garantir que les parlementaires puissent, en temps opportun, exprimer leurs opinions sur la teneur des traités. Les parlementaires seraient également en mesure de remettre en question, avant ratification, la pertinence des plans gouvernementaux concernant la mise en œuvre législative.

Un tel mécanisme pourrait être particulièrement utile pour les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Il pourrait fournir l'occasion et le cadre voulus pour évaluer la pertinence des projets du gouvernement visant la mise en pratique intérieure du traité, avant que le Canada ne le ratifie.

En outre, la tendance apparente du pouvoir judiciaire à utiliser de plus en plus des traités qui ne sont pas mis en œuvre pour interpréter la loi, et dont un exemple nous est donné par la décision récente de la Cour suprême dans l'arrêt Baker, milite fortement en faveur d'un retour du Parlement dans le dossier des traités.

C. Question à approfondir : Mise en œuvre législative des instruments internationaux en matière de droits de la personne

Un certain nombre de témoins nous ont clairement indiqué que le gouvernement du Canada devait mieux traduire dans ses lois nationales ses engagements internationaux à

---

[28] Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky), 11 juin 2001 (Ken Norman), 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 1 octobre 2001 (Peter Leuprecht), 26 novembre 2001 (Charles Ferris).

l'égard des droits de la personne. Dans bien des cas, le gouvernement n'a pas effectué cette transposition avec suffisamment de rigueur et des lacunes sont apparues, soit dans la portée ou la substance des droits protégés ou encore dans les recours mis en place. Il s'ensuit que les Canadiens sont parfois privés de certains de leurs droits et que la réputation internationale du pays sur le plan des droits de la personne risque d'en souffrir inutilement.

Il est possible, comme certains l'ont indiqué, que l'intégration législative en bloc des instruments internationaux en matière de droits de la personne causerait des problèmes, en partie à cause de l'existence de normes internationales contradictoires.[29] Les compétences provinciales constitueraient un autre obstacle. Néanmoins, il semble évident que nous pouvons en faire davantage. Comme l'a dit un témoin, le Canada doit trouver un meilleur mécanisme pour intégrer ses obligations internationales à ses lois.[30]

Même si l'on utilisait davantage l'incorporation des traités dans les mesures législatives, il demeurerait quand même primordial d'examiner les lois existantes et subséquentes afin de vérifier leur conformité aux obligations contractées par traité, un travail auquel le Parlement pourrait et devrait participer.

D. Question à approfondir : Vérifier la conformité des lois proposées aux principes des droits de la personne

Lorsque le Canada projette de ratifier un traité, qu'il porte sur les droits de la personne ou sur un autre sujet, on procède à l'examen des lois existantes afin d'établir la présence, le cas échéant, d'incompatibilités entre la loi canadienne et les obligations qui découleront du traité. Si l'examen révèle des éléments incompatibles, le gouvernement doit faire un choix, s'il souhaite encore ratifier le traité : soit qu'il modifie les dispositions incompatibles, soit qu'il annexe des clauses de réserve ou un protocole d'entente à sa ratification. Cependant, après la ratification, le Canada n'a pas de système de vérification

---

29 Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Irit Weiser).

30 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Hanrinder Mahil).

continue des mesures législatives proposées pour assurer leur compatibilité avec les obligations découlant de traités.

Bien qu'il existe certains processus visant à examiner les projets de loi canadiens en vue de vérifier leur conformité aux droits de la personne, il ne s'agit pas de processus exhaustifs ni systématiques. En premier lieu, ces examens ne tiennent habituellement pas compte des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.[31] De plus, outre l'examen des règlements par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et l'examen des projets de loi privés de la Chambre des communes par le Comité des procédures et des affaires de la Chambre, il n'est explicitement prévu nulle part que le Parlement participe au processus d'examen.

Il arrive que la Commission canadienne des droits de la personne, dans le cadre de son mandat, examine certains projets de loi. Et nous avons appris que, ce faisant, elle avait récemment commencé à incorporer dans ses analyses le droit international en matière de droits de la personne.[32] Toutefois, en raison de la priorité que la Commission doit donner au traitement des plaintes, elle est obligée d'être quelque peu sélective dans ses interventions à ce niveau. En outre, sa façon de procéder en ce moment est de renvoyer au ministre de la Justice tout problème de droits de la personne présent dans la législation. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse du ministre et que la question lui tient suffisamment à cœur, elle demandera à comparaître devant les comités parlementaires qui examinent le projet législatif en cause. Il lui arrivera aussi de rendre ses inquiétudes publiques au moyen de communiqués et d'un message sur son site Web.

Il pourrait être souhaitable que le ministère de la Justice, peut-être avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étende sa certification de la conformité des avant-projets de loi et des projets de règlement avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*, à tout le moins

---

31 Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Irit Weiser et John Holmes).

32 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Michelle Falardeau-Ramsay).

pour contrôler leur compatibilité avec les instruments internationaux sur les droits de la personne que le Canada a déjà ratifiés.

Le Parlement, peut-être par l'entremise du Comité, devrait également être impliqué de façon plus formelle dans la vérification systématique des mesures législatives proposées pour assurer leur comptabilité avec les mesures nationales et internationales dans le domaine des droits de la personne. D'autres démocraties parlementaires, dont l'Australie et le Royaume-Uni, ont établi des comités parlementaires à cet effet. Un certain nombre des témoins ont appuyé l'adoption d'un tel système par le Canada.[33]

En assumant ce rôle, le Parlement devrait établir une solide relation avec la Commission canadienne des droits de la personne, laquelle, moyennant les ressources nécessaires à l'exécution de ce volet de son mandat, pourrait représenter le principal intervenant du Parlement lorsqu'il s'agit de revoir la législation dans l'optique des droits de la personne. Et le Comité devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement et la coordination de cette relation.

E. Question à approfondir : Les droits internationaux de la personne et le fédéralisme canadien

Par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, le Canada parle d'une seule voix, sur la scène internationale. Toutefois, en vertu de la Constitution, il incombe aux gouvernements des provinces de mettre en œuvre les obligations découlant de traités internationaux qui touchent à leurs champs de compétence. Par conséquent, le gouvernement fédéral se trouve en difficulté lorsque des lois ou des politiques provinciales menacent de placer le Canada en dérogation de ses engagements découlant de traités. Sur la scène internationale, de telles questions de compétence ne soustraient pas un pays à ses obligations.

---

[33] Témoignages au Comité, les 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 1er octobre 2001 (Peter Leuprecht) et 5 novembre 2001 (Errol Mendes).

La décision prise récemment par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'affaire de la plainte Waldman illustre bien le problème. Les lois et politiques de l'Ontario qui prévoient le financement public des écoles catholiques romaines mais pas le financement d'écoles d'autres confessions ont été contestées avec succès en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Il a été conclu que le Canada, en tant qu'État partie responsable, enfreignait le Pacte. Mais le gouvernement fédéral n'a pu qu'exhorter le gouvernement provincial à se conformer. Le gouvernement de l'Ontario a refusé. Tel qu'indiqué au Comité, une telle situation est inadmissible et nuit à la réputation internationale du Canada en matière de droits de la personne.[34] Comme l'a fait remarquer la professeure Bayefsky, « si une province peut prétendre qu'elle n'est pas tenue à ces obligations internationales et que le gouvernement fédéral peut dire qu'il n'est pas tenu de faire autre chose que de l'encourager à s'y plier, quel sens a la ratification? »[35]

Il devrait y avoir une façon de surmonter avec transparence les obstacles constitutionnels au respect des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

Soulignant le mandat spécial du Sénat de représenter les points de vue et les intérêts des régions, l'on a aussi suggéré qu'un comité sénatorial comme le nôtre puisse faire œuvre utile en fournissant une tribune pour la discussion des inquiétudes régionales découlant des obligations du Canada en matière de droits de la personne.[36] Le Comité pourrait déterminer dans quelle mesure notre forme de fédéralisme aide ou nuit au respect de ces obligations internationales. Le Comité pourrait aussi, au moyen de cette étude, formuler des propositions et donner des avis sur les procédures susceptibles d'améliorer la conformité.

---

34 Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky) et 11 juin 2001 (Ken Norman).
35 Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 [traduction].
36 Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 (Anne Bayefsky).

F. Question à approfondir : Traités sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été signés ou ratifiés par le Canada

Nous avons déjà discuté de l'importance d'accroître le rôle joué par le Parlement dans l'analyse des engagements que contracterait le Canada en signant de nouveaux traités, et notamment des instruments internationaux dans le domaine des droits de la personne. Comme un certain nombre de témoins nous l'ont fait remarquer, des comités parlementaires comme celui-ci pourrait certainement jouer un rôle connexe à l'égard des instruments internationaux que le Canada n'a pas encore signés ou ratifiés. Le professeur William Schabas a dit ceci : « Le Parlement n'a pas besoin de rester les bras croisés en attendant que le ministère des Affaires étrangères ou d'autres ministères décident qu'il convient ou pas de ratifier un traité. Le Parlement pourrait effectivement faire avancer le dossier. »[37]

Le Comité pourrait analyser la situation des traités auxquels le Canada n'a pas encore adhéré et encourager les progrès en contribuant à leur donner plus de visibilité. Il pourrait aussi servir de tribune officielle et publique pour l'expression des préoccupations. La population doit avoir un endroit où débattre des avantages et des coûts politiques de tels accords.

Au cours de son étude, le Comité a reçu une publication de l'UNESCO intitulée *Droits de l'homme : Les principaux instruments internationaux, État au 31 mai 2001*, qui énumère les instruments non encore signés ou ratifiés par le Canada. Des témoins ont, de leur côté, porté à l'attention du Comité les traités auxquels la signature du Canada manquait toujours.

En plus de la *Convention américaine des droits de l'homme* (qui est examinée séparément ci-dessous), le *Protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* est un autre instrument international sur les droits de la personne que le Canada n'a pas signé. Le Canada est

---

37 Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 [traduction]. Voir aussi les témoignages au Comité du 26 novembre 2001 (Charles Ferris).

partie prenante à la Convention mais n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif, qui permettrait à l'organisme chargé de surveiller la Convention de recevoir et d'instruire des plaintes portées contre le Canada. L'on a encouragé le Comité à faire en sorte que la signature et la ratification du Protocole facultatif soient placées plus haut sur l'échelle des priorités.[38]

Un témoin a aussi fait remarquer que le Canada n'a pas souscrit à un autre mécanisme international de traitement des plaintes en matière de droits de la personne; il s'agit de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, que le Canada a ratifiée en 1970.[39]

G. Question à approfondir : Participation du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*

La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* est un excellent exemple d'un instrument international sur les droits de la personne qui n'a pas été signé par le Canada et à l'égard duquel le Comité pourrait faire œuvre utile, notamment en facilitant l'amorce d'un dialogue public ouvert sur les enjeux relatifs à l'adhésion possible du Canada à la Convention.

Cette Convention est le principal instrument de l'Organisation des États américains en matière de droits de la personne. Le Canada est membre de l'OEA depuis maintenant une décennie, mais il n'a toujours pas signé la Convention. Les témoins ont exhorté le Comité à encourager le gouvernement à ratifier ce traité important. Ils ont fait valoir que l'un des principaux arguments militant en faveur de la ratification n'est pas tant que la Convention offre des garanties particulières en matière de droits de la personne, mais qu'elle permettra au Canada de participer plus intimement au réseau des droits de la personne de l'OEA.[40]

---

38 Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Alex Neve) et 1er octobre 2001 (Marilou McPhedran).

39 Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 (Alex Neve).

40 Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Alex Neve), 24 septembre (Warren Allmand) et 29 octobre (William Schabas).

Toutefois, des inquiétudes ont été soulevées au Canada au sujet de l'article 4 de la Convention. Certains avancent qu'une clause de réserve ou un protocole d'entente soigneusement libellé pourrait apaiser les objections.[41] Toutefois, d'autres semblent réticents à donner l'impression de contribuer à la prolifération des clauses de réserve dans les traités sur les droits de la personne. Quoi qu'il en soit, le dossier n'a pas avancé et les préoccupations officielles ne sont pas discutées en public. Il n'y a pas eu, non plus de surveillance ou d'enquête de la part des parlementaires.

Il faudra examiner ces questions et d'autres en public, afin d'engager la population, d'entendre les opinions de différents groupes et de faciliter la prise de décisions à l'échelon politique.

H. Question à approfondir : Le droit à la vie privée

Le respect de la vie privée, dans le contexte des droits de la personne, a été soumis ces dernières années à des pressions grandissantes, étant donné le recours sans cesse accru à la technologie de l'information. Maintenant, vu l'importance accordée dans le monde entier à la sécurité et à la lutte antiterroriste, le droit à la vie privée sera remis en question peut-être plus qu'il ne l'a jamais été.

Le problème se posera d'autant plus ici, au Canada, du fait que, de l'opinion de certains, le droit à la vie privée est déjà quelque peu laissé sans protection dans nos lois sur les droits de la personne. Le respect de la vie privée n'est pas garanti comme tel dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et, ainsi que l'ont dit des témoins, la vie privée ne relève généralement pas de nos commissions des droits de la personne.[42] S'il existe des régimes législatifs visant à protéger la vie privée, ils se limitent habituellement à la protection des renseignements personnels fournis aux gouvernements. Le professeur Schabas a fait remarquer que le droit au respect de la vie privée est un domaine où les

---

41 Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 (William Schabas).

42 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Harinder Mahil et Charles Ferris).

garanties offertes par le Canada accusent un certain retard par rapport aux normes internationales.[43]

L'article 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule que « [n]ul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation ». Aucune protection explicite de la sorte ne paraît dans les lois canadiennes sur les droits de la personne.

Les valeurs étayant le droit à la vie privée transcendent les questions de protection des données personnelles aux mains du gouvernement ou de conformité avec les procédures établies en vue du rassemblement d'éléments de preuve pour des enquêtes criminelles ou le renseignement de sécurité, malgré toute l'importance de ces aspects. La façon dont on pourra réformer les lois et les politiques canadiennes pour rehausser le statut et la protection de la vie privée en tant que droit de la personne constituera un élément d'étude opportun et primordial pour le Comité.

---

[43] Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.

IV) RECOMMANDATIONS IMMÉDIATES

A. Représentation du Canada à la Commission des droits de l'homme de l'ONU

La Commission des droits de l'homme de l'ONU, qui est située à Genève, est le principal mécanisme de défense des droits de la personne de l'ONU. Comme Philippe LeBlanc l'a fait remarquer au Comité, cette Commission est la plus importante tribune internationale pour lutter contre les violations des droits de la personne par les États.[44]

La Commission est composée de 53 États membres, qui sont élus par région. Aux fins de représentation à la Commission, le Canada est dans le Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États. L'Europe occidentale, le Canada, les États-Unis, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font partie de ce groupe. Dans le passé, c'est ce groupe de pays qui a initié et a promu les actions de la Commission dans le domaine des droits de la personne.

Cette année, pour la première fois depuis la création de la Commission, les États-Unis ne comptent pas de membre élu au sein de la Commission. Pendant la prochaine session de 2002, le Canada sera le seul membre non européen à la Commission faisant partie du Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États. Par conséquent, il semble probable que le Canada aura un rôle clé au sein de la Commission au cours de l'année qui s'en vient. À la suite des événements du 11 septembre et de ce qui s'en est suivi, le rôle du Canada à la Commission est devenu encore plus crucial, en raison de l'absence des États-Unis et de l'examen probable par la Commission de la question des droits de la personne dans le contexte des mesures nationales et internationales prises pour lutter contre le terrorisme.[45]

Depuis quelques années, même si le ministre des Affaires étrangères a été le représentant officiel du Canada, les chefs de délégation ont été des fonctionnaires sans le rang

---

44 Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001.

45 Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001 (Philippe LeBlanc).

d'ambassadeur. Comme Philippe LeBlanc l'a vivement souligné,[46] il sera particulièrement important, à la lumière des facteurs énoncés plus haut, que la délégation du Canada à la prochaine session de la Commission soit dirigée par un représentant du rang d'ambassadeur.

Recommandation

Le Comité recommande que, compte tenu de l'importance particulière du rôle du Canada à la prochaine séance de 2002 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le gouvernement du Canada :

1. **nomme une personne du rang d'ambassadeur pour le représenter à la Commission; et**
2. **veille à ce que la délégation canadienne compte des parlementaires actifs et informés de tous les partis (y compris les indépendants) et des deux Chambres, ayant une expérience et des connaissances du domaine des droits de la personne.**

B. Rapports sur les droits de la personne en souffrance au Canada

Ainsi que l'ont reconnu les hauts fonctionnaires compétents dans leurs témoignages, le Canada est en retard dans la présentation de rapports périodiques aux divers organismes de suivi des traités internationaux sur les droits de la personne.[47] La raison invoquée tient à l'inévitable lourdeur de la coordination des rapports venant des diverses administrations fédérale, provinciales et territoriales. Nous avons appris que les différents ordres gouvernementaux canadiens avaient l'intention, par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne, de présenter aux organismes chargés des traités tous les rapports en souffrance d'ici la fin de l'exercice. Nous tenons à souligner l'importance de réaliser cet objectif pour que le Canada soit le plus vite possible à jour dans le respect de ses obligations de compte rendu.

---

46 Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001.

47 Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Norman Moyer et Adèle Dion).

Recommandation

Le Comité recommande que, dans le cadre actuel des processus de rapport, le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les territoires, prenne les mesures nécessaires pour remettre, d'ici le 31 mars 2002 aux divers organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne, tous les rapports en souffrance du Canada.

C. Équilibre entre droits de la personne et sécurité

Dans la foulée des événements qui ont suivi le 11 septembre, davantage de ressources financières et juridiques sont consacrées à la lutte mondiale contre le terrorisme. C'est précisément dans de tels moments que les défenseurs des droits de la personne doivent être les plus vigilants. Mais qui évalue l'impact global et cumulatif de ces nouvelles mesures relatives à la sécurité et à l'antiterrorisme sur les droits de la personne? Lorsqu'il y a augmentation des investissements en matière de sécurité, il faut un degré égal d'engagement à l'égard de la sauvegarde des droits de la personne. Il ne s'agit toutefois pas de choisir entre la sécurité et les droits de la personne, mais de trouver le bon équilibre entre les deux. L'expertise et l'indépendance de la Commission canadienne des droits de la personne en font, moyennant les ressources appropriées, un organisme apte à entreprendre une étude sérieuse pour savoir si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part. Le Canada a l'occasion, en menant une telle analyse, de montrer la voie à suivre aux autres pays.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à la Commission canadienne des droits de la personne, avec les ressources suffisantes, la tâche de mener une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste afin de vérifier si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part.

D. Discrimination fondée sur la condition sociale

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, M. Harinder Mahil, président intérimaire de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, a repris la recommandation de sa commission et de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne (ACCCDP), soit que les codes canadiens sur les droits de la personne aux paliers fédéral, provincial et territorial soient modifiés de façon à inclure la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.[48] Pareil changement a également été recommandé par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans son rapport de juin 2000, ainsi que par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales de décembre 1998 sur le troisième rapport du Canada dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. On admet depuis longtemps la pauvreté comme facteur contributif de la discrimination dont sont victimes divers groupes sociaux défavorisés.[49]

Le Canada pourrait être un précurseur en examinant la pauvreté du point de vue des droits de la personne. Au cours de la précédente législature, le Sénat du Canada a adopté un projet de loi d'intérêt public émanent d'un sénateur, le projet de loi S-11, qui aurait amendé la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour interdire la discrimination fondée sur la condition sociale. Malheureusement, la mesure a été rejetée à la Chambre des communes. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait revoir cette importante question et la remettre à l'ordre du jour de l'actuelle législature en vue d'une intervention législative.

---

48 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001.

49 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Harinder Mahil).

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rédige et dépose au Parlement des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à ajouter la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.

E. Les Commissions des droits de la personne au Canada

Le Comité a entendu les témoignages des hauts dirigeants des commissions canadienne et provinciales des droits de la personne[50] et en a tiré quelques idées d'amélioration pour les lois canadiennes sur les droits de la personne. Nous avons déjà parlé de la discrimination fondée sur la condition sociale.

Parmi les autres aspects mis au jour par les témoignages, notons :

- *Invoquer expressément les grands instruments internationaux dans la* Loi canadienne sur les droits de la personne, *ainsi que dans les codes provinciaux et territoriaux en la matière.* Il faut clarifier le statut et la pertinence du droit international à l'intention de nos commissions et de nos tribunaux chargés d'appliquer les dispositions législatives sur les droits de la personne. La relation historique est évidente et la loi devrait refléter cette réalité. Qui plus est, ce genre de références législatives au droit international en matière de droits de la personne contribuerait à assurer que nos commissions respectent les normes internationales minimales applicables à de tels organismes selon les Principes de Paris (ONU 1991). Entre autres rôles, les Principes de Paris chargent les commissions internes des droits de la personne de « [p]romouvoir et assurer l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux [c'est-à-dire fédéraux, provinciaux et territoriaux] avec les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'homme, auxquels l'État est partie ».
- *Voir à ce que les mandats d'éducation et de promotion confiés aux commissions des droits de la personne au Canada reçoive l'attention et les ressources voulues.*

---

50 Témoignages au Comité, les 29 octobre 2001, 26 novembre 2001 et 10 décembre 2001.

Les rôles de promotion et d'éducation des commissions des droits de la personne ne bénéficient pas de ressources financières suffisantes. Les activités de promotion et d'éducation peuvent faire beaucoup pour contrer la discrimination et le non-respect des droits de la personne, mais les commissions sont obligées de donner priorité au traitement de plaintes précises, ce qui absorbe presque toutes leurs ressources.

- *Affecter suffisamment de ressources au rôle des commissions des droits de la personne concernant l'examen des lois et des politiques proposées.* Au Canada, les commissions des droits de la personne ont le mandat d'effectuer de tels examens. Lorsqu'elles réussissent à mener ce genre d'études et à publier leurs conclusions, cet aspect de leur travail peut devenir inestimable pour les parlementaires. Mais, encore une fois, étant donné l'importance accordée à leur fonction de règlement des plaintes, les commissions doivent, en l'absence d'un renvoi de la part du gouvernement, être sélectives dans leurs interventions concernant les lois et les politiques proposées.
- *Rendre les commissions des droits de la personne plus directement comptables au Parlement ou à une assemblée législative, plutôt que de passer par un ministre.* C'est actuellement la façon de procéder du vérificateur général et du directeur général des élections fédéraux. Des mesures semblables pour les commissions des droits de la personne contribueraient à souligner leur indépendance par rapport à l'organe exécutif.
- *Promouvoir l'uniformisation de la législation sur les droits de la personne dans les administrations fédérale, provinciales et territoriales.*

Ces questions ayant été soulevées dans le rapport rédigé en 2000 par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le gouvernement pourrait en traiter dans le cadre de sa réponse audit rapport.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada réponde au rapport de 2000 du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au

cours de la présente Session parlementaire. Dans sa réponse, le gouvernement devrait traiter de ce qui suit :

1. **L'ajout de références précises aux grands instruments internationaux sur les droits de la personne dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne.***
2. **La nécessité de consacrer plus de ressources aux mandats de la Commission canadienne des droits de la personne concernant la promotion et l'éducation, ainsi que l'examen des lois et des politiques proposées.**

Le Comité recommande en outre que le gouvernement du Canada, peut-être par l'intermédiaire de la Commission du droit du Canada en consultation avec l'ACCCDP, prenne des mesures pour élaborer un code modèle en matière de droits de la personne à soumettre à l'étude de toutes les administrations canadiennes.

F. Site Web sur les droits internationaux de la personne

La professeure Anne Bayefsky a fait remarquer au Comité que l'ensemble de la démarche des rapports périodiques que présente le Canada aux organismes créés par traité pour la défense des droits internationaux de la personne ne retient pas suffisamment l'attention des médias. Le ministère du Patrimoine canadien, qui participe à l'établissement des rapports périodiques du Canada, publie dans son site Web les rapports du Canada et les observations des organismes chargés des traités. Toutefois, à l'exception de cette démarche et d'autres initiatives sélectives, l'éducation et l'information destinées au public sur les obligations et les mécanismes d'application en ce qui concerne les droits internationaux de la personne sont en général très limitées. Par conséquent, les Canadiens qui jouissent de ces droits, y compris le droit de porter plainte auprès de certains des organismes chargés des traités, pourraient ne pas savoir comment y accéder. Comme le Canada est assujetti aux instruments juridiques par lesquels ont été reconnus les droits du peuple canadien, ces instruments devraient être publicisés et mis à la disposition du public comme les différentes lois.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie, ainsi que tout mécanisme de plainte, soient réunis et mis à la portée de tous les Canadiens grâce à Internet, et que des mesures soient prises pour informer les Canadiens de ces renseignements.

G. Appui au travail de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne

Le Comité a entendu Keith Norton, président de la Commission ontarienne des droits de la personne.[51] M. Norton a notamment mis en lumière le travail important effectué par l'ACCCDP. L'Association offre une tribune valable pour les relations entre les commissions des droits de la personne fédérale, provinciales et territoriales. Cet organisme facilite la coordination et l'établissement de politiques auprès des organismes des droits de la personne et exprime sa sagesse collective sur les questions de droits de la personne sous forme de résolutions stratégiques que ses membres rapportent à leurs gouvernements respectifs. De temps en temps, l'ACCCDP intervient dans des causes judiciaires importantes où il est question de droits de la personne.

Les activités de l'ACCCDP sont financées au moyen des droits perçus auprès de chaque commission participante, en général en proportion de la population qu'elle sert et représente. Toutefois, ce mécanisme de financement semble inadéquat. M. Norton a indiqué que les ressources financières de l'ACCCDP sont très limitées – au point où elle compte, dans ses interventions dans les litiges sur les droits de la personne, sur des conseillers juridiques qui travaillent bénévolement.[52] L'actuel président de l'ACCCDP, M. Harinder Mahil de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, a fortement recommandé que l'organisation obtiennent des divers gouvernements des ressources et des rôles précis.[53] Précisons que, au moins pour ce qui

---

51 Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.
52 Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.
53 Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001.

est de la Commission canadienne des droits de la personne, cette dernière est obligée par la loi de se tenir « en liaison étroite avec les organismes ou les autorités provinciales de même nature pour favoriser l'adoption de lignes de conduite communes ».[54]

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne des consultations auprès des représentants compétents des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de mieux utiliser et appuyer le travail de l'ACCCDP.

H. Conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne

Le Comité permanent de hauts fonctionnaires sur les droits de la personne se réunit tous les six mois pour échanger de l'information sur les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, mais il est composé de fonctionnaires et ne prend aucune décision et n'élabore aucune politique. De plus, il se réunit à huis clos et ses membres et activités ne sont pas accessibles au public canadien, auquel il n'est tenu de rendre aucun compte.

Nous avons appris qu'il n'y a pas eu de réunion intergouvernementale sur les droits de la personne au niveau ministériel depuis environ 13 ans.[55] Cette pause est beaucoup trop longue. Comme notre étude l'a révélé, le Canada doit répondre à de nombreuses questions importantes au chapitre de l'application des droits de la personne et les processus existants doivent être réévalués et remodelés. Sans une participation directe des ministres, les défis auxquels le Canada fait face en matière de droits de la personne perdront de l'importance ou seront oubliés.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour rétablir la coutume de réunions régulières entre les ministres

---

54 *Loi canadienne sur les droits de la personne*, alinéa 27(1)*c*).

55 Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Norman Moyer).

fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne. Ces réunions devraient avoir lieu au moins une fois tous les trois ans.

V) CONCLUSION

Dans le présent rapport, nous avons décrit les trois phases de l'évolution des droits de la personne. Nous en sommes actuellement à la troisième phase, laquelle exige que nous exécutions nos obligations. Au cours de cette troisième phase, le Canada occupe une place unique qui lui permet d'être à l'avant-garde d'une maturation nécessaire de l'appareil gouvernemental chargé des droits de la personne. C'est pourquoi, de l'avis du Comité, il est opportun et essentiel que le Parlement élargisse son rôle dans le traitement des questions relatives aux droits de la personne. Le Parlement et les parlementaires doivent prendre une part plus active à ce traitement et à la mise au point de l'appareil gouvernemental pour le munir des outils nécessaires au règlement approprié de ces questions. Nous devons en fait affirmer et renforcer le rôle légitime du Parlement sur ce plan.

Le besoin d'une participation parlementaire accrue, notamment pour ce qui est d'assurer le respect des droits découlant d'ententes internationales, revêt une importance particulière à une époque où les questions de sécurité mondiale attirent naturellement une attention croissante. Dans cette conjoncture, le Parlement doit intervenir pour trouver un juste équilibre entre les droits de la personne et les problèmes de sécurité.

Les droits de la personne ne s'épanouiront que dans un environnement de saine gestion publique, respectueuse de la règle de droit. Mais même ces conditions ne sont pas, à elles seules, suffisantes. Comme le présent rapport le démontre, malgré son dossier généralement positif, le Canada ne peut relâcher sa vigilance lorsqu'il s'agit des droits de la personne. Le Comité peut contribuer à relever les défis. Nous pouvons aider à traduire en des mesures concrètes le soutien des droits de la personne, et nous sommes plus que prêts à entreprendre l'étude des questions énumérées dans le présent rapport.

ANNEXE A : TÉMOINS

Fascicule	Date	Témoins
2	Le lundi 4 juin 2001	*À titre personnel :* Anne F. Bayefsky, professeure, Département des sciences politiques, Université York. *D'Amnistie internationale – Canada* Alex Neve, secrétaire général.
	Le lundi 11 juin 2001	*Du ministère du Patrimoine canadien :* Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, et président du Comité permanent de fonctionnaires chargés des droits de la personne. *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme; John T. Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités. *Du ministère de la Justice :* Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne; Paul Rishworth, Université d'Auckland. *À titre personnel :* Ken Norman, professeur, Université de la Saskatchewan.
3	Le lundi 24 septembre 2001	*De Droits et démocratie :* L'honorable Warren Allmand, C.P., président.

		À titre personnel : Stephen J. Toope, professeur, Faculté de droit, Université McGill.
	Le lundi 1er octobre 2001	*À titre personnel :* Marilou McPhedran, directrice, International Women's Rights Project, Université York; Peter Leuprecht, doyen, Faculté de droit, Université McGill.
4	Le lundi 29 octobre 2001	*À titre personnel :* William A. Schabas, directeur, Irish Centre for Human Rights, Université nationale d'Irlande, Galway. *De la Fondation canadienne des droits de la personne :* Ruth Selwyn, directrice générale; François Crépeau, Faculté de droit, Université de Montréal El Obaid Ahmed El Obaid, Faculté de droit, Université McGill. *De la Commission ontarienne des droits de la personne :* Keith Norton, président.
	Le lundi 5 novembre 2001	*À titre personnel :* Errol P. Mendes, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa; Philippe LeBlanc, délégué permanent de l'Ordre des Dominicains à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, à Genève.
5	Le lundi 26 novembre 2001	*De la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique :* Harinder Mahil, président intérimaire.

De la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick :

Charles Ferris, conseiller juridique.

De la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse :

James E. Dewar, c.r., président;
Mayann E. Francis, directrice exécutive.

De la Commission canadienne des droits de la personne :

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;
John Hucker, secrétaire général;
Richard Tardif, avocat général.

Le lundi 10 décembre 2001

De la Commission des droits de la personne du Manitoba :

Janet Baldwin, présidente.

De la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan :

Donna Scott, directrice.

ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇUS AU COURS DE CETTE ÉTUDE

Documents préparés par le personnel de recherche du Comité

1. *Droits de la personne, processus législatif et processus de conclusion de traités : études comparatives du rôle des parlements et des parlementaires*, le 17 août 2001.
2. *Les droits internationaux de la personne dans deux régions du monde : le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains – Documents choisis*, le 12 juin 2001.
3. *Les droits nationaux de la personne au Canada – Documents choisis*, le 12 juin 2001.
4. Notes d'informations au sujet des obligations en matière de droits de la personne et la machine gouvernementale fédérale, le 18 septembre 2001.
5. *Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne*, le 12 juin 2001.
6. *Systèmes nationaux et internationaux de droits de la personne : choix de texte*, le 17 août 2001.

Pièces justificatives

1. Amnistie internationale – Canada, *Amnesty Report 2001*.
2. Droits et démocratie, *Rapport annuel, 1999-2000*, Montréal.
3. Droits et démocratie, « Appeal to Governments », 2001.
4. Droits et démocratie, « Board of Directors – 10 June 2001 : The Centre's Involvement in Canadian Human Rights Issues ».
5. Droits et démocratie, *Is Free Trade a Fair Game? Stand Up for Human Rights*, 2001.
6. Droits et démocratie, lettre au très honorable Jean Chrétien, C.P., député, en date du 20 septembre 2001.
7. Robert Howse et Makau Mutua, *Protection des droits humains et mondialisation de l'économie : Un défi pour l'OMC*, Montréal : Droits et démocratie, 2000.
8. L'honorable Noël Kinsella, *Quelques notes historiques sur la création du Comité permanent des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne*, sans date.
9. Adeena Niazi et autres, lettre en date du 25 septembre 2001.

Mémoires et autres documents reçus des témoins et d'autres personnes

1. Anne Bayefsky, *Report –The UN Human Rights Treaty System : Universality at the Crossroads*, avril 2001.
2. L'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne, Note au sujet d'une proposition d'avant-projet de résolutions, le 27 mars 2001.
3. Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, soumission au Comité avec annexes, le 8 novembre 2001.

4. Commission ontarienne des droits de la personne, *Les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux*, sans date.
5. Commission des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire soumis au Comité, octobre 2001.
6. Commission des droits de la personne du Manitoba, mémoire soumis au Comité avec divers documents connexes, le 10 décembre 2001.
7. Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité avec divers documents connexes, le 10 décembre 2001.
8. James E. Dewar et Mayann Francis, présentation de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, le 26 novembre 2001.
9. Droits et démocratie, *Rapport du groupe de réflexion sur le renforcement des mécanismes de protection et de promotion des droits humains des Nations Unies*, le 2 août 2001.
10. Charles Ferris, présentation de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, le 26 novembre 2001.
11. Fondation canadienne des droits de la personne, présentation au Comité, le 29 octobre 2001.
12. International Women's Rights Project, Centre for Feminist Research, Université York, affiche intitulée « The First CEDAW Impact Study Overview, » juin 2000.
13. Marilou McPhedran, Susan Bazili, Moana Erickson et Andrew Byrnes, *The First CEDAW Impact Study: Final Report*, Toronto, 2000.
14. Errol Mendes, « Le rôle du gouvernement dans l'évaluation de la mise en œuvre des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne : nécessité d'adopter une nouvelle approche après le 11 septembre 2001 », le 5 novembre 2001.
15. Joan Myles, lettre à l'honorable Raynell Andreychuk au sujet de la Commission des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador en date du 5 octobre 2001.
16. Ken Norman, « Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach », (Février 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, pages 291-308.
17. Paul Okalik, premier ministre du Nunavut, lettre à l'honorable Raynell Andreychuk en date du 18 octobre 2001.
18. Tina Piper et Wayne MacKay, « The Domestic Implementation of International Law : A Canadian Case-Study », texte d'un discours prononcé à Beijing au nom du professeur MacKay, 2001.
19. Patrimoine canadien, *Document d'information sur l'origine et l'historique du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne*, le 1er octobre 1999.
20. Patrimoine canadien, présentation au sujet des programmes des droits de la personne, juin 2001.
21. Programme de contestation judiciaire du Canada, mémoire soumis au Comité, novembre 2001.
22. William A. Schabas, « Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada », (Juillet 2001), 79 *Revue du Barreau canadien*, pages 174-195.

23. David Schneiderman, « Mise en œuvre des engagements relatifs aux droits de la personne : les difficultés d'une compétence partagée », sans date.
24. Stephen J. Toope, « Inside and Out : The Stories of International Law and Domestic Law », (2001), 50 *UNB Law Journal*, pages 11-24.
25. Stephen J. Toope, « The Uses of Metaphor : International Law and the Supreme Court of Canada, » (Mars/Juin 2001), 12 *Revue du Barreau canadien*, pages 534-541.

Autres documents

1. Australie, Comité sénatorial des références légales et constitutionnelles, *Trick or Treaty : Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, novembre 1995.
2. Organisation des États américains, *Déclaration de Lima : Charte démocratique interaméricaine*, le 11 septembre 2001.
3. Vladimir Volodin, *Droits de l'homme : Les principaux instruments internationaux, État au 31 mai 2001*, UNESCO.
4. L'honorable la très révérende Lois Wilson, *Human Rights Linkages Initiative : Fall 1999, National Consultations, November 26-27, 1999, Ottawa, Canada.*